



TranState Working Papers

DEUTSCHLAND IN DER
„MULTILATERALISMUSFALLE“?
REAKTIONEN AUF ZIELKONFLIKTE DER
INTERNATIONALEN SICHERHEITSPOLITIK
IN DER OUT-OF-AREA-DEBATTE 1992-1994

BERENIKE PREM

No. 174

Universität Bremen	• University of Bremen
Jacobs Universität Bremen	• Jacobs University Bremen
Universität Oldenburg	• University of Oldenburg

Staatlichkeit im Wandel	• Transformations of the State
Sonderforschungsbereich 597	• Collaborative Research Center 597

Berenike Prem

***Deutschland in der „Multilateralismusfalle“?
Reaktionen auf Zielkonflikte der internationalen
Sicherheitspolitik in der out-of-area-Debatte 1992-1994***

TranState Working Papers

No. 174

Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“

Bremen, 2013

[ISSN 1861-1176]

Berenike Prem

Deutschland in der „Multilateralismusfalle“? Reaktionen auf Zielkonflikte der internationalen Sicherheitspolitik in der out-of-area-Debatte 1992-1994
(TranState Working Papers, 174)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2013

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.: +49 421 218-56644

Fax: +49 421 218-56633

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

Diese Arbeit ist im Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“, Bremen, entstanden und wurde auf dessen Veranlassung unter Verwendung der ihm von der Deutschen Forschungsgemeinschaft zur Verfügung gestellten Mittel veröffentlicht.

Deutsche
Forschungsgemeinschaft



**Deutschland in der „Multilateralismusfalle“?
Reaktionen auf Zielkonflikte der internationalen
Sicherheitspolitik in der out-of-area-Debatte 1992-1994**

ZUSAMMENFASSUNG

Auslandseinsätze der Bundeswehr verdeutlichen wie kein anderer Anlass die Chancen und Risiken, die mit der multilateralen Einbettung der Bundesrepublik Deutschland in die Vereinten Nationen (VN), die EU und die Nato einhergehen. Spätestens an ihnen entzündet sich eine Debatte über Vorteile und Schattenseiten der Eingliederung in internationale Organisationen, da in ihnen der multilaterale Handlungsdruck und die Gefahren einer militärischen Intervention unmittelbar sichtbar werden. Ausgehend von den drei *Out-of-area* Einsätzen zu Beginn der 1990er Jahre untersucht das vorliegende Papier den innerstaatlichen Deutungskampf über die Konsequenzen der internationalisierten Sicherheitspolitik zwischen der Bundesregierung, der Opposition und dem Bundesverfassungsgericht. Eine *Frame*-Analyse des Diskurses lässt darauf schließen, dass der deutsche Multilateralismus in der Sicherheitspolitik zu einem ungeschriebenen Gesetz geworden ist: Die *Out-of-area* Kontroverse konzentriert sich weniger auf das *ob* der Internationalisierung, als auf die Fragen, welche Institutionen gestärkt werden sollten und welche Verbesserung auf nationaler Ebene vorzunehmen sind, um mit der Internationalisierung Schritt zu halten.

INHALT

1. EINLEITUNG.....	1
2. ZIELKONFLIKTE DER INTERNATIONALEN SICHERHEITSPOLITIK UND <i>FRAMING</i>	3
3. DIE <i>OUT-OF-AREA</i> -DEBATTE.....	7
3.1 Das Parlament und der Deutungskampf über Bundeswehr-Auslandseinsätze	8
3.1.1 Reaktionen der Opposition auf den Adria-Einsatz.....	8
3.1.2 Das Gegen-framing der Regierung	12
3.1.3 Deutungskampf innerhalb der Koalition.....	14
3.1.4 Framing des internationalen Somalia Einsatzes.....	16
3.2 <i>Out-of-area</i> -Einsätze in der rechtspolitischen Debatte	18
3.2.1 Zulässigkeit der Einsätze.....	19
3.2.2 Wandel des WEU- und NATO-Vertrags	21
3.2.3 Übertragung von Hoheitsgewalt	23
3.2.4 Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.....	24
4. FAZIT.....	28
LITERATUR	34
BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG.....	40

Deutschland in der „Multilateralismusfalle“¹?

Reaktionen auf Zielkonflikte der internationalen Sicherheitspolitik in der out-of-area-Debatte 1992-1994

1. EINLEITUNG

Mit der Beteiligung der Bundesrepublik an den Adria-, AWACS- und Somalia-Einsätzen Anfang der 1990er Jahre ging es „[e]rstmals nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und erstmals nach der Aufstellung der Bundeswehr [...] um die Mitwirkung deutscher Soldaten an einem Kampfeinsatz außerhalb des Verteidigungs- und Bündnisgebietes“ (von Solms: 12940, BT-Plenarprotokoll 12/151). Während sich deutsche Truppen neuen Aufgaben auf der Adria, über dem Gebiet Bosnien-Herzegowinas und im Norden Somalias stellten, wurde in der Heimat ein Deutungskampf über die Chancen und Risiken solcher Auslandseinsätze unter dem Dach internationaler Organisationen ausgefochten. Nach Ansicht der Opposition bedeuteten Einsätze der Bundeswehr außerhalb der Landes- und Bündnisverteidigung einen „Einstieg in eine neue Sicherheits- und Außenpolitik“ (Klose: 14586; BT-Plenarprotokoll 12/169), der „klammerheimlich an der Verfassung und am Parlament vorbei“ betrieben werde (Däubler-Gmelin: 8636; BT-Plenarprotokoll 12/101), für die christlich-liberale Regierung unter Helmut Kohl dagegen seien sie Ausdruck der Bündnissolidarität, nachdem die internationalen Partner 40 Jahre lang „für uns die Kastanien aus dem Feuer“ geholt hätten (Kinkel: 12928, BT-Plenarprotokoll 12/151).

Diese konkurrierenden Sichten sind exemplarisch für die innerstaatlichen Aushandlungsprozesse und Dynamiken, die den Internationalisierungsprozess der deutschen Sicherheitspolitik seit der Wiedererlangung der vollen Souveränität begleiten. Zwar kann die Koordinierung und Integration sicherheitspolitischer Aktivitäten und Fähigkeiten in internationalen Organisationen ihren Mitgliedsstaaten helfen, gleichzeitig effektiver und effizienter auf sicherheitspolitische Herausforderung nach dem Ende des Kalten Krieges zu reagieren (Duffield, 2008). Doch verdeutlichen die oben genannten Reaktionen, dass diese Schritte nicht folgenlos für andere zentrale Dimensionen bleiben, die moderne Staatlichkeit auszeichnen – *demokratische Legitimität*, *Rechtsstaatlichkeit* und *Sicherheit* selbst. Zum einen kann die Auslagerung von Entscheidungsprozessen in internationale Gremien die Kontroll- und Mitbestimmungsmöglichkeiten der Legislative zugunsten der Exekutive schwächen (Deitelhoff/Geis, 2009) und bei überlappenden Rechtsregimen die Rechtskontrolle und -bindung von sicherheitspolitischem Handeln erschweren (Deitelhoff/Fischer-Lescano, 2012). Zum anderen steigt das Risiko der be-

¹ (Kaim, 2007)

teiligten Staaten, gegen ihr nationales Interesse in Konflikte hineingezogen zu werden, die mit einer Reihe von weiteren Unsicherheiten verbunden sind (Snyder, 1984). Diese ambivalenten Konsequenzen machen die Internationalisierung der Sicherheitspolitik zu einem umstrittenen Phänomen: Ob und inwiefern die Eingliederung in die VN, NATO und EU als sicherheitspolitisches, demokratisches oder rechtsstaatliches Problem oder aber als Zugewinn an Sicherheit gilt, ist Teil eines sozialen Aushandlungsprozesses. Anhand der *out-of-area*-Debatte vollzieht das vorliegende Arbeitspapier nach, *wie innenpolitische und rechtliche Akteure Chancen und Risiken der internationalen Sicherheitspolitik wahrnehmen, die im Zuge von Auslandseinsätzen für die Staatsnormen Sicherheit, demokratische Legitimität und Rechtsstaatlichkeit entstehen können*. Zur Beantwortung dieser Frage werden Reaktions- und Rechtfertigungsmuster nachgezeichnet, ‚Bremser‘ und ‚Förderer‘ des Internationalisierungsprozesses identifiziert und der ‚Erfolg‘ bestimmter Interpretationen und Forderungen untersucht.

Mit Blick auf den bisherigen Stand der Forschung zu den Konsequenzen der internationalen Sicherheitspolitik der Bundesrepublik lassen sich zwei Forschungsrichtungen identifizieren: Ein erster Strang untersucht aus einer *top-down* Perspektive, welche Wirkung die Integration in multilaterale Organisationen auf die Entscheidungsfindung und Gestaltungsspielräume der Bundesregierung und des Bundestages hat (vgl. Gareis, 2009; Kaim, 2007; Ryjáček, 2009; Wagner, 2011; Wiefelspütz, 2003). Deutschland – so beispielsweise das Fazit Kaims (2007) – befinde sich in der Frage von Auslandseinsätzen der Streitkräfte in einer „Multilateralismusfalle“. Der multilaterale Erwartungsdruck der Bündnispartner sei so hoch, dass die Bundesregierung auf internationaler Ebene beschlossenen Missionen keinen substantiellen deutschen Beitrag verweigern könne und der Bundestag in der Wahrnehmung seiner Beteiligungsrechte umgangen werde (Kaim, 2007: 46). Dagegen fragt ein zweiter Literaturstrang aus einer *bottom-up* Perspektive nach der innenstaatlichen Rezeption der Internationalisierung. In diesem Zusammenhang untersucht Baumann, wie politische Eliten (Mitglieder des Bundestages, Bundespräsidenten) Rechtfertigungen und Begründungen für den deutschen Multilateralismus vorbringen (Baumann, 2006). Harnisch weitet diese Betrachtung auf das gesamte Spektrum innerstaatlicher Akteure aus, indem er ihre (Anpassungs-)Strategien im Umgang mit nachteiligen Effekten der Internationalisierung ins Zentrum der Analyse rückt (Domestizierungsansatz) (Harnisch, 2006). Das vorliegende Arbeitspapier schließt an diese Arbeiten an, indem es den bundesdeutschen Diskursverlauf über den möglichen Bundeswehreinsatz im Rahmen internationaler Organisationen nachzeichnet und um die theoretische Perspektive der ‚Zielkonflikte‘² zwischen Sicherheit, demokratische Legitimität und Rechtsstaatlichkeit erweitert.

² Im Folgenden werden die Begriffe ‚Zielkonflikte‘ und ‚trade-offs‘ synonym verwendet.

Die drei *Out-of-area*-Einsätze³ der Bundeswehr zu Beginn der 1990er bilden einen exemplarischen Fall für die Erfassung von Reaktionen auf solche Normkonflikte, da in ihnen die Konsequenzen früherer Internationalisierungsprozesse deutlich werden: Mit der Teilnahme an der Adria-, AWACS- und Somalia-Mission musste sich die Bundesregierung erstmals seit der Integration in die euro-atlantischen Sicherheitsstrukturen an den personellen Kosten beteiligen, die mit Militäreinsätzen einhergehen, statt sich auf ihre langjährige Rolle als ‚Sicherheitskonsumentin‘ in gemeinsamen Bündnissen zurückziehen. Auslandseinsätze der Bundeswehr verdeutlichen daher wie kein anderer Anlass die Chancen und Risiken, die mit dem Übergang von der nationalen in die internationalisierte Sicherheitspolitik einhergehen können.

Um die Argumentationsstruktur und Dynamik der *out-of-area*-Debatte zu rekonstruieren, wird im ersten Kapitel der *framing*-Ansatz als analytischer Rahmen eingeführt (Kapitel 2). *Framing* kann als Prozess der Wirklichkeitskonstruktion verstanden werden, “[as] way of selecting, organizing, interpreting, and making sense of a complex reality so as to provide guideposts for knowing, analyzing, persuading, and acting” (Rein/Schön, 1991: 263). Der empirische Teil des Arbeitspapiers untersucht dann den ‚Kampf um Deutungshoheit‘ über das Vorhandensein von Spannungsfeldern der internationalen Sicherheitspolitik und Handlungsvorschläge, die aus dieser Wahrnehmung resultieren in zwei unterschiedlichen ‚Arenen‘: Das Parlament als Ort der öffentlichen Diskussion und Auseinandersetzung (Kapitel 3.1) und den rechtspolitischen Streit vor dem Bundesverfassungsgericht (Kapitel 3.2). Das letzte Kapitel (4) fasst die Ergebnisse der Inhaltsanalyse zusammen und gibt einen Ausblick auf weiteren Forschungsbedarf, der sich aus diesen Erkenntnissen ergibt.

2. ZIELKONFLIKTE DER INTERNATIONALEN SICHERHEITSPOLITIK UND FRAMING

Historisch betrachtet, bildet die Durchsetzung des inneren und äußeren Gewaltmonopols das *raison d’être* territorialer Nationalstaaten (Giddens, 1985; Tilly, 1985). Diese idealtypische Konstellation war jedoch zu keinem Zeitpunkt unangefochten und wird unter den Bedingungen neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen zusätzlich aufgebrochen (Leibfried/Zürn, 2005): Staaten sind vermehrt dazu bereit, ihre exklusive Rolle in der Bereitstellung äußerer Sicherheit mit privaten und internationalen Akteuren zu teilen, um neue Aufgaben im Bereich des *peacekeeping*, *peacebuilding* und *peace-making* flexibler und wirksamer wahrzunehmen (Krahmann, 2003; Zangl/Zürn, 2003).

³ Der Begriff ‚*out-of-area*-Einsatz‘ oder ‚Bundeswehrauslandseinsatz‘ bezeichnet in Anlehnung an Philippi alle „multinationalen Militäroperationen außerhalb der Landes- und Bündnisverteidigung [...], die der Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens im Sinne der UN-Charta dienen“ (Philippi, 1997: 29).

Deutschland ist in dieser Hinsicht ein paradigmatischer Fall, da ein hohes Maß an Internationalisierung⁴ „eine zur Staatsräson gewordene Konstante“ (Gareis, 2009: 157) der Außen- und Sicherheitspolitik geworden ist. Nach der Wiedervereinigung galt „die freiwillige Abgabe von Souveränitätsrechten und die Einordnung in integrative Zusammenhänge“ (Haftendorn, 2001: 10) der NATO, der Vereinten Nationen und der EU als geeignetes Mittel, um die Sorgen der deutschen Verbündeten und Nachbarn vor einem erstarkten Deutschland zu zerstreuen und gleichzeitig internationale Gestaltungsmöglichkeiten zu gewinnen (Haftendorn, 2001; Meiers, 2006: 11-19).

Der potentielle Zugewinn an Sicherheit hat jedoch seinen Preis. Die Einbindung in internationale Zusammenhänge kann zunächst einen *Verlust an Entscheidungs- und Handlungskompetenzen* des Staates zu Lasten der Sicherheit nach sich ziehen (Gareis, 2011: 156). Zum einen können sich internationale Organisationen durch informelle Aufgabenausweitung autonome Gestaltungsspielräume erschließen (bürokratische Verselbstständigung), die sich der *Kontrolle* ihrer Mitgliedsstaaten entziehen (Barnett/Finnemore, 1999). Zum anderen kann die Bündelung militärischer Fähigkeiten und Streitkräfte – wie beispielsweise in der multinationalen Luftraumüberwachungsflotte AWACS⁵ – langfristig zu *Abhängigkeiten* führen, insbesondere wenn Staaten über keine komplementären, militärischen Strukturen verfügen (Deitelhoff/Geis, 2009: 20f.; Mayer, 2009: Kap. 7; Wagner, 2006a). Beistandsklauseln wie Art. 5 des Washingtoner Vertrags der NATO und der grundsätzliche Verpflichtungscharakter gegenüber Bündnispartnern, erhöhen außerdem die Wahrscheinlichkeit, ungewollt in einen Konflikt hineingezogen zu werden – dieses allianztheoretische Sicherheitsdilemma wird in Anlehnung an Snyder (1984) als *entrapment* bezeichnet.

Spannungslinien können auch zwischen den Normen Sicherheit und demokratische Legitimität verlaufen. Neben einer generellen *Verminderung der Rechenschaftspflicht* der internationalen Sicherheitspolitik droht eine *Schwächung der Legislative* gegenüber der Regierung, indem Entscheidungen in intransparente Gremien auf internationaler Ebene verlagert werden (Wagner 2011). Durch das Zusammenwirken einer Vielzahl von Sicherheitsakteuren, für die unterschiedliche Rechtsregime gelten, kann außerdem die *Rechtsbindung* und die *Rechtskontrolle* von sicherheitspolitischem Handeln geschwächt werden (Deitelhoff/Fischer-Lescano, 2012). Die Bundesrepublik, so die Annahme, bewegt sich in einem Spannungsfeld zwischen multilateraler Eingliederung und

⁴ Internationalisierung der Sicherheitspolitik wird dabei verstanden als der Prozess, durch den Staaten ihre sicherheitspolitischen Aktivitäten enger und verbindlicher koordinieren und internationale Organisationen (z.B. VN, NATO, EU) in die Planung, Entscheidung und Umsetzung sicherheitspolitischer Maßnahmen einbeziehen (Mayer/Tohidpur, 2010: 5).

⁵ Airborne Early Warning and Control System

der Beibehaltung einer *souveränen, demokratisch legitimen* und *rechtsstaatlich* eingebetteten Sicherheitspolitik.

Die Existenz dieser *trade-offs* wird im Folgenden als Kampf um Deutungshoheit begriffen, in der die Akteure versuchen, ihre Version der Internationalisierung durchzusetzen. Das Arbeitspapier versucht nachzuzeichnen, inwiefern sich die Akteure auf Zielkonflikte zwischen Sicherheit, demokratische Legitimität und Rechtsstaatlichkeit beziehen, ob eine positive oder negative Wahrnehmung der internationalen Sicherheitspolitik überwiegt und welche Konsequenzen daraus für den künftigen Kurs der Internationalisierung abgeleitet werden. Zur Beantwortung dieser Fragen greife ich auf den *framing*-Ansatz zurück. Er gibt Auskunft über den *Inhalt* bzw. die *Struktur* des *out-of-area*-Diskurses und über die (*policy*-)*Richtung*, in die internationale Sicherheitsarrangements gelenkt werden sollen. *Frames* sind wahrnehmungs- und handlungsanleitende Deutungsmuster oder Schemata, die dazu beitragen, Themen, Ereignisse oder Sachverhalte sinnhaft zu machen (Donati, 2011: 164). Sie lenken die Aufmerksamkeit auf bestimmte Merkmale, Probleme, Ursachen und Akteure, während andere Informationen ausgelassen werden (Entman, 1993: 54; Rein/Schön, 1991: 270). Das Konzept hat seinen Ursprung in der Soziologie (vgl. Goffman, 1974) und wurde von der Bewegungsforschung aufgegriffen, die untersucht, wie kollektive Akteure strategisches *framing* einsetzen, um Bedeutung zu konstruieren und Protest zu mobilisieren (vgl. Benford/Snow, 2000): „They frame, or assign meaning to and interpret, relevant events and conditions in ways intended to mobilize potential adherents and constituents, to garner bystander support, and to demobilize antagonists.“ (Snow/Benford, 1988: 198) Nach Snow und Benford (2000) nehmen *frames* zwei wesentliche Funktionen wahr: Erstens, sie *ordnen und interpretieren* ein Thema. Dazu zählt die Identifikation eines Problems, seiner Ursachen sowie der dafür verantwortlichen Akteure (*diagnostic framing*) (Benford/Snow, 2000: 615). Auf dieser Problemdiagnose folgt, zweitens, die *Benennung von Lösungen oder Handlungsoptionen*, um dem identifizierten Problem zu begegnen (*prognostic framing*) (Benford/Snow, 2000: 616).

Der Rückgriff auf das *framing*-Konzept soll dazu beitragen, mögliche Zielkonflikte der internationalisierten Sicherheitspolitik sichtbar zu machen: Bezogen auf die *out-of-area*-Debatte bildet die Entsendung deutscher Bundeswehrsoldaten im Rahmen internationaler Organisationen den umstrittenen Sachverhalt, auf den sich unterschiedliche *frames* beziehen. Die von den Akteuren vorgebrachten Deutungsrahmen heben dabei verschiedene Chancen, Probleme und Konsequenzen (und deren Verursacher) hervor, die sich durch die Internationalisierung für die Staatsnormen Sicherheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ergeben (*diagnostic framing*). Daraus leiten Regierung, Opposition und das Verfassungsgericht unterschiedliche Handlungsschritte ab (*prognostic framing*), die in Anlehnung an Hirschmanns (1974) Klassifikation von „Reaktionen auf

den Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten“⁶ auf folgende Optionen hinauslaufen können: *Exit* (Abwanderung) meint einen partiellen oder vollständigen Rückzug aus den gemeinsamen Sicherheitsstrukturen, *voice* (Widerspruch) bringt Kritik, Forderungen, Verbesserungsvorschläge und Reformen zum Ausdruck, während *loyalty* (Loyalität) sich in der Rechtfertigung und Verteidigung der bestehenden Arrangements äußert. Die Integration dieser drei Handlungsoptionen⁷ in das *framing*-Modell kann dazu beitragen, die ‚Bremsen‘ und ‚Förderer‘ in der *out-of-area*-Debatte zu identifizieren und entsprechenden *framing*-Mustern zuzuordnen.

Tabelle 1 fasst das *framing* der internationalisierten Sicherheitspolitik zusammen: ihre potentiellen Vorteile und ‚Schattenseiten‘ (*diagnostic framing*) sowie die damit verbundenen Lösungsvorschläge bzw. ‚Therapiemaßnahmen‘ (*prognostic framing*).

Tabelle 1: Framing der internationalen Sicherheitspolitik

Diagnostic frame – Konstruktion des Themas		Prognostic frame – Therapiemaßnahmen
1. Zielkonflikte der internationalen Sicherheitspolitik		2. Lösungsoptionen
Sicherheits-frame (positiv besetzt)	Zugewinn an Effektivität, Flexibilität, Effizienz	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Exit</i> (Abwanderung) • <i>Voice</i> (Widerspruch) • <i>Loyalty</i> (Loyalität)
Sicherheits-frame (negativ besetzt)	Abhängigkeiten, Autonomie- und Kontrollverluste, Verstrickung (<i>entrapment</i>),	
Legitimitäts-frame	Verminderung der Rechenschaftspflicht, Schwächung der Legislative	
Rechtsstaatlichkeits-frame	Erschwerte Rechtskontrolle und Rechtsbindung, Rechtsunsicherheit	

Die Rekonstruktion dieser *frames* erfolgt auf dem Weg einer qualitativen Analyse von Sprech- und nicht-verbalen Akten (Abstimmungen etc.) der Regierung, politischer Parteien und des Bundesverfassungsgerichts. Die qualitative Inhaltsanalyse beschreibt ein Interpretationsverfahren der „empirische[n], methodisch kontrollierte[n] Auswertung

⁶ Für meine Untersuchung erweitere ich Hirschmanns Konzept, indem ich nicht nur Reaktionen auf mögliche Leistungsdefizite betrachte, sondern ebenfalls Fälle von Leistungssteigerung.

⁷ *Exit*, *voice* und *loyalty* sind nicht nur reine Sprechakte, sondern äußern sich ebenfalls in Gesetzesentwürfen, Anträgen und Organ- bzw. Eilverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, mit denen die inhaltlichen Forderungen durchgesetzt werden sollen.

auch größerer Textcorpora [...], wobei das Material, in seinen Kommunikationszusammenhang eingebettet [und] nach inhaltsanalytischen Regeln ausgewertet wird“ (Mayring, 2000: Abs. 5). Sie soll dabei helfen, Bedeutungen und Wirklichkeitsinterpretationen in dem untersuchten sprachlichen Material aufzuzeigen und Gemeinsamkeiten bzw. Muster zu identifizieren (Donati, 2011). Eine Auswahl der relevanten Textdokumente erfolgt auf Grundlage einer Zeitleiste zum Verlauf der Debatte, die mithilfe der einschlägigen Sekundärliteratur zur *out-of-area*-Kontroverse erstellt und durch eine gezielte Recherche in den Onlinearchiven deutscher Qualitätszeitungen (FAZ, SZ) ergänzt wird. Auf dieser Grundlage habe ich Schlüsseldokumente identifiziert⁸, in denen einzelne Textsegmente bestimmten *frames* zugeordnet werden. Die Kodierung des empirischen Materials – d.h. die Zuordnung bestimmter Deutungsmuster zu einzelnen Textsegmenten – kann als interpretativer Prozess verstanden werden, in dem manifester und latenter Sinngehalt der Dokumente ermittelt wird (vgl. Schreier, 2012: 20). Die kodierten Einheiten umfassen Schlüsselbegriffe (z.B. „nationales Interesse“), Satzteile („Verstrickung in militärische Abenteuer“, „Umgehung des Parlaments“, „Agieren in einer rechtlichen Grauzone“) sowie ganze Sätze und Abschnitte, die in ihrem Bedeutungszusammenhang Hinweis auf wahrgenommene *trade-offs* und ihre Lösungsoptionen liefern. Ziel ist es, die inhaltliche Besetzung der einzelnen *frames* nachzuvollziehen und das Kategorieschema im Laufe der Analyse weiter zu differenzieren.

3. DIE *OUT-OF-AREA*-DEBATTE

Zu einem Zeitpunkt, als die deutsche Einheit und die vollständige Souveränität der Bundesrepublik noch jung war, warf die Jugoslawienkrise die Frage auf, inwieweit das wiedervereinigte Deutschland dazu bereit war, sich als Mitgliedsstaat der Vereinten Nationen, der NATO und der Westeuropäischen Union (WEU) militärisch außerhalb des NATO-Bündnisgebietes zu engagieren. Als Reaktion auf das gewaltsame Zusammenbrechen Jugoslawiens erklärten sich die NATO und WEU am 10. Juli 1992 auf ihrem Ministertreffen bereit, an der Überwachung des von den Vereinten Nationen verhängten Waffen- und Handelsembargos mitzuwirken. Nachdem die Bemühungen der Bundesrepublik um eine politisch-diplomatische Lösung des Konflikts auf dem Balkan gescheitert waren, entschloss sich auch die Bundesregierung am 15. Juli 1992, zur Durchsetzung des Embargos gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Res. 713) sowie

⁸ Relevantes sprachgebundenes Material umfasst Beiträge von Abgeordneten und Regierungsvertretern in Parlamentsdebatten, Regierungserklärungen, Reden von Regierungsvertretern, Stellungnahmen von Fraktionen in Parlamentsanträgen, Ausschussempfehlungen, Beschlüsse von Parteitag, Antragsschriften und Erwiderungen in verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen sowie öffentliche Anhörungen und Urteile des Bundesverfassungsgerichts.

gegen Serbien und Montenegro (Res. 757) an der maritimen Überwachungsaktion von NATO und WEU in der Adria teilzunehmen. Ab Oktober 1992 beteiligten sich deutsche Besatzungsmitglieder ebenfalls an der Luftüberwachung des von den VN verhängten Flugverbots über Bosnien-Herzegowina im Rahmen des AWACS-Frühwarneinsatzverbandes⁹. Mit diesen Entscheidungen hatte die christlich-liberale Regierung unter Helmut Kohl jedoch „Fakten geschaffen, ohne zunächst eine politisch-rechtliche Klärung der Bedingungen solcher Einsätze herbeizuführen“ (Gareis, 2011: 156f.). Die Opposition reagierte mit einer politischen und verfassungsrechtlichen Gegenoffensive: Bereits für den 22. Juli 1992 rief die SPD-Fraktion eine Sondersitzung des Deutschen Bundestages ein und leitete am 7. August desselben Jahres ein Organstreitverfahren gegen die Regierung vor dem Bundesverfassungsgericht ein.

3.1 Das Parlament und der Deutungskampf über Bundeswehr-Auslandseinsätze

3.1.1 Reaktionen der Opposition auf den Adria-Einsatz

Mit der Einbringung ihrer Textentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes in den Bundestag versuchten die oppositionellen Parteien, die Deutungshoheit und politische Initiative gegenüber der Bundesregierung zurückzugewinnen. Die SPD lehnte die Entsendung deutscher Marineeinheiten in die Adria geschlossen ab, da sie die Beteiligung der Bundeswehr an den Überwachungsmaßnahmen von WEU und NATO als längerfristige Strategie der Militarisierung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik interpretierte. Es deute sich ein schleichender Wandel der Bundeswehr von einer Verteidigungs- zu einer Interventionsarmee an, der gezielt von der amtierenden Regierung „an der Verfassung und am Parlament vorbei“ (Däubler-Gmelin: 8636, BT-Plenarprotokoll 12/101) vorangetrieben worden sei. Dieser Wandel sei Bestandteil einer geplanten Umstrukturierung der Verteidigungsbündnisse NATO und WEU. „Diese verändern sich derzeit faktisch oder gewollt, ohne daß präzise erkennbar wäre, wohin die Reise geht“, beanstandete Hans-Ulrich Klose, Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion (BT-Plenarprotokoll 12/101: 8617). Die Regierung wurde als treibende Kraft dieser Entwicklung dargestellt. Mit dem Hinweis auf „vermeintliche“ Verpflichtungen gegenüber den Bündnispartnern verfolge sie ihre eigenen Interessen (Lederer: 8649; Klose: 8618, BT-Plenarprotokoll 12/101). Diese Interpretation des Adria-Einsatzes bringt Bedenken zur *demokratischen Mitbestimmung* über den künftigen Kurs der deutschen Sicherheitspolitik zum Ausdruck.

⁹ Die maritime Überwachungsoperation wird im Folgenden als Adria-Einsatz bezeichnet, die Luftraumüberwachung als AWACS-Einsatz.

Auch die Grünen sahen in dem Mittelmeereinsatz eine bewusste Strategie der Regierung – die sog. Salomitaktik –, Öffentlichkeit und Parlament vor vollendete Tatsachen zu stellen, indem der Aktionsradius der Streitkräfte „scheibchenweise“ ausgebaut und „deutsche Soldaten in den verschiedensten Verwendungen unter unterschiedlicher Verantwortung im Ausland serviert“ würden (Wollenberger: 8629, BT-Plenarprotokoll 12/101). Die Entsendung der Bundeswehr für humanitäre und friedenssichernde Zwecke bewege sich dabei in „einer verfassungsrechtlichen Grauzone“ und mache eine Zustimmung durch die Mehrheit des Parlaments notwendig (Wollenberger: 8630, BT-Plenarprotokoll 12/101). Nach diesem *framing* des Adria-Einsatzes wird die internationale Ebene von der Exekutive instrumentalisiert, um nach innen zusätzliche Handlungsautonomie gegenüber dem Parlament zu gewinnen (vgl. Wolf, 2000) – mit der Konsequenz, dass der Bundestag *demokratische Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten* einbüßt.

Neben den Bedenken zur demokratischen Legitimität wurden ebenfalls die Folgen für die längerfristige *Entscheidungs- und Handlungsautonomie der Bundesrepublik* hervorgehoben, die sich im Sicherheits-*frame* der Opposition widerspiegeln: Die Annahme, die Koalition verfolge eine bewusste Politik der Militarisierung (Lederer: 8649; Klose: 8616, BT-Plenarprotokoll 12/101) suggeriert zwar, die Exekutive könne autonom über eine deutsche (Nicht-)Teilnahme an internationalen Missionen entscheiden. Dennoch wies die Opposition zugleich auf das Risiko hin, dass die Regierung künftig nicht mehr in der Lage sein könne, sich aus dieser Selbstbindung zu lösen: Nach Auffassung der SPD und PDS sei mit der Ausweitung des geographischen (*out-of-area*) und funktionalen¹⁰ Aktionsradius der Streitkräfte die Gefahr gestiegen, künftig ungewollt in „militärische Konflikte“, „Kampfeinsätze“ und „Abenteuer“ hineingezogen zu werden (Gysi: 8629, Lederer: 8649, Gansel: 8641, BT-Plenarprotokoll 12/101). Ähnlich argumentierten Abgeordnete der Grünen: Die Bundesregierung sei immer weniger fähig (oder bereit), eigene Interessen und Ziele durchzusetzen, sondern lasse sich „von Beschlüssen supranationaler Gremien überrumpeln und durch diese ihre Innen- und Außenpolitik bestimmen“ (Weiß: 8646, BT-Plenarprotokoll 12/101).

Auch wenn das *diagnostic framing* der Opposition hauptsächlich die ‚Schattenseiten‘ der Internationalisierung im Sinne eines *Autonomieverlustes* thematisierte, gestand der Fraktionsvorsitzender der SPD Klose ein, „im Rahmen einer europäischen Sicherheitsarchitektur natürlich auch über militärische Aspekte und [...] über die künftigen Aufgaben von NATO und WEU“ (Klose: 14587, BT-Plenarprotokoll 12/169) sprechen zu müssen. Solche Überlegungen zur weiteren Integration (*Ausbau der Internationalisie-*

¹⁰ Die funktionale Ausweitung meint den Wandel hin zu Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen.

rung) dürften aber nicht Ausdruck von „Großmachtflausen“ sein, sondern müssten „unter realistischer Einschätzung unserer tatsächlich und politisch begrenzte[n] Möglichkeiten“ (Klose: 14587, BT-Plenarprotokoll 12/169) erfolgen. Vor dem Hintergrund dieser Problemdiagnose machte die Opposition besonders von ihrer *voice*-Option Gebrauch und reichte jeweils Gesetzentwürfe zur Änderung des GG ein. Deren Zielrichtung war zunächst eine stärkere *demokratische Mitbestimmung* bei der Entsendung von Streitkräften jenseits der Bündnisgrenzen und eine *Begrenzung des exekutiven Entscheidungsspielraums* durch detaillierte Vorgaben zum Einsatz der Streitkräfte (*prognostic framing*): So befürworteten die Sozialdemokraten zwar grundsätzlich Blauhelm-Missionen¹¹. Ihr Vorschlag zur Grundgesetzänderung sah jedoch vor, den in der VN-Charta nicht weiter differenzierten Begriff „friedenserhaltende Maßnahmen“ deutlich enger zu fassen und damit „einer flexiblen Interpretation der Exekutive im internationalen Rahmen zu entziehen“ (Harnisch, 2006: 253). Ziel war eine Trennung von friedensschaffenden Missionen (Kampfeinsätze), die kategorisch abgelehnt wurden und friedenserhaltenden Maßnahmen (Blauhelmeinsätze), deren Durchführung an das Vorhandensein eines VN-Sicherheitsratsbeschlusses, die Zustimmung der am Konflikt beteiligten Staaten sowie an die Beteiligung des Bundestages gebunden werden sollte (BT-Drs.12/2895). Dieses *prognostic framing* von SPD und Grünen weist auf einen *Umbau* existierender Sicherheitsarrangements durch eine Grundgesetzänderung hin, auf eine stärkere Demokratisierung und Handlungsbeschränkung der Regierung.

Trotz ihrer Kritik an der Adria-Aktion solidarisierten sich ebenfalls die Grünen mit den VN, indem sie sich explizit für eine Beteiligung der Bundeswehr an *peacekeeping* Operationen aussprachen (*Loyalität*). In ihrem Antrag „Für eine Zivilisierung internationaler Beziehungen – Politik nicht-militärischer Konfliktlösung“ (BT-Drs. 12/3014) sah der westdeutsche Teil der Partei einen Einsatz der Streitkräfte außer zur Landesverteidigung nur im Rahmen der VN als einem „völkerrechtlich institutionalisierten kollektiven Sicherheitssystem“ (BT-Drs. 12/3014) vor, also nicht in sogenannten „Militärbündnissen“ wie der NATO und der WEU (Wollenberger: 8630, BT-Plenarprotokoll 12/101). Dazu könne der Bund Befugnisse „zur Aufstellung von Streitkräften einer überstaatlichen Einrichtung übertragen, die im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit und Zusammenarbeit der Wahrung des Friedens in der Welt dient“ (BT-Drs. 12/3014). Der Entwurf der Grünen statuierte explizit die Möglichkeit, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen Angehörige der Streitkräfte direkt zu unterstellen (BT-Drs. 12/3014). Eine Beteiligung an solchen Blauhelm-Missionen nach Kapitel VI der VN-Charta wurde zugleich an ein Bündel von Maßgaben geknüpft, wozu u.a. das Ausschöpfen nicht-

¹¹ Ein neu eingefügter Absatz 3 in Art. 24 erklärte dazu, „[der] Bund kann den Vereinten Nationen Angehörige der Streitkräfte nur für friedenserhaltende Maßnahmen ohne Kampfauftrag unterstellen“ (BT-Drs.12/2895).

militärischer Mittel der Konfliktschlichtung, ein Beschluss des Sicherheitsrates, die Zustimmung der am Konflikt beteiligten Parteien, eine Begrenzung des Kontingents auf 2.000 Soldaten, die Zustimmung des Bundestages sowie eine Reform der VN zählten (BT-Drs. 12/3014).

Noch weiter in seinen Reformvorschlägen ging der ostdeutsche Teil der Grünen mit seinem Antrag „Nichtmilitärische Unterstützung der Vereinten Nationen“ (BT-Drs. 12/3779) vom 19. November 1992. In ihm trat die Bündnis 90-Gruppe für die Bildung eines VN-Unterstützungskontingents für friedenserhaltende Maßnahmen ein, das nicht unter nationaler Verantwortung stehen, sondern im Rahmen eines Gewaltmonopols der VN zum Einsatz kommen sollte (BT-Drs. 12/3779). Kern des Vorschlags war somit ein *Ausbau* der Internationalisierung unter dem Dach der VN mit der Option, vollständig auf nationale Streitkräfte zu verzichten¹².

Die restriktivste Haltung in der *out-of-area*-Debatte vertrat die PDS. Im Gegensatz zu Sozialdemokraten und Grünen wurde eine Beteiligung an Blauhelm-Missionen vollständig abgelehnt, da sie als ‚Türöffner‘ für weitergehende Militäreinsätze entgegen deutscher Sicherheitsinteressen missbraucht werden könnte. Um eine Verstrickung in „militärische Abenteuer von Militärbündnissen“ (Lederer : 8649, BT-Plenarprotokoll 12/101) auszuschließen, plädierte die PDS nicht nur dafür (*voice*), eine Übertragung von Hoheitsrechten über den militärischen *und* nicht-militärischen Einsatz von Streitkräften des Bundes auszuschließen – der Gesetzesentwurf der Bundestagsgruppe PDS/Linke List beinhaltete eine entsprechende Neufassung der Art. 24 Abs. 2 und 87a GG, die den Einsatz der Bundeswehr ausschließlich dem Verteidigungsfall nach Art. 115a vorbehält (BT-Drs. 12/3055)¹³. Zudem forderte sie die Auflösung von NATO und WEU und einen sofortigen Austritt aus beiden „Interventionsbündnissen“ (PDS/Linke, 1992: 2). Zielrichtung des Entwurfs war folglich eine *Entmilitarisierung der exekutiven Handlungsmöglichkeiten* (nationaler *Umbau*) sowie ein *Rückbau von NATO und WEU*, was einer *exit*-Forderung im Sinne der Hirschmann-Typologie gleichkommt. Kollektive Sicherheitsorganisationen wie die VN müssten zwar gestärkt werden. Aber auch hier sei die Gefahr eines „Mißbrauch[s] durch die USA“ und nationale Macht- und Interessenpolitik gegeben (Modrow: 15310, BT-Plenarprotokoll 12/177).

¹² Statt der ursprünglichen Formulierung des Art. 87 a Abs. 1 GG „der Bund stellt Streitkräfte [...] auf“, heißt es in der Neufassung „der Bund *kann* Streitkräfte [...] aufstellen“ (BT-Drs. 12/3779; Herv. d. Verf.).

¹³ In der Neufassung des Art. 24 GG heißt es, „[d]ie Übertragung von Hoheitsrechten über den militärischen und nichtmilitärischen Einsatz von Streitkräften des Bundes ist ausgeschlossen. Der Einsatz von Streitkräften des Bundes ist außer im Verteidigungsfall nach Artikel 115a Abs. 1 Grundgesetz ausgeschlossen“ (BT-Drs. 12/3055).

Die *frame*-Analyse macht deutlich, dass sich die meisten kritischen Reaktionen auf die Kontroll- und Mitbestimmungskompetenzen des Parlaments (*Legitimitäts-frame*) beziehen und sich an die Bundesregierung richten, der die Hauptverantwortung für die ‚Schattenseiten‘ der postnationalen Sicherheitspolitik zugeschrieben wird. Therapie-maßnahmen gegen *trade-offs* der internationalisierten Sicherheitspolitik beziehen sich daher in erster Linie auf die nationale Ebene, während ein überwiegend loyales Reaktionsmuster gegenüber den VN vorherrscht. Auch die Leistung von NATO und WEU wird kritisch hinterfragt, da mit den Peterberger-Beschlüssen der WEU und dem Adria-Einsatz beider Organisationen ein ‚Hineingleiten in militärische Abenteuer‘ wahrscheinlicher geworden sei (*Sicherheits-frame*).

3.1.2 Das Gegen-framing der Regierung

Im Gegensatz zum überwiegend kritischen *framing* der Opposition interpretierte die christlich-liberale Koalition den Adria-Einsatz als *sinnvoll und notwendig für die Wahrnehmung deutscher Sicherheitsinteressen* (*Sicherheits-frame*). Es herrschte daher weitgehender Konsens, dass eine Teilnahme der Bundeswehr an *allen* militärischen Operationen unter VN-Mandat – d.h. an Blauhelm- und Kampfeinsätzen – möglich sein sollte (*prognostic framing*). Die Mitwirkung an multilateralen Militäreinsätzen wurde *erstens* als Beweis von *Bündnissolidarität* mit der internationalen Gemeinschaft interpretiert: Nach Wiederherstellung ihrer Einheit und der Erlangung der vollen Souveränität müsse die Bundesrepublik „als uneingeschränkt souveränes Mitglied der internationalen Völker- und Staatengemeinschaft künftig mehr an internationaler Sicherheitsverantwortung“ in den VN, der NATO und WEU „sowie im Rahmen der vom Maastrichter Vertragswerk in Aussicht genommenen gemeinsamen Verteidigungspolitik“ tragen (BT-Drs. 12/4135). Mit dem Argument der Bündnissolidarität versuchte die Regierung, die Gegner der Adria-, AWACS- und Somalia-Einsätze in die Defensive zu drängen. Die Forderungen der Opposition, eine Öffnung des Grundgesetzes für neue Einsatzarten zu verhindern oder das Einsatzspektrum auf Blauhelm-Operationen zu begrenzen, entsprächen einer *Verweigerung von Solidarität*. Kritiker von *out-of-area*-Einsätzen wurden dabei als Opponenten der VN, NATO und der EU dargestellt, die den außenpolitischen Konsens der Bundesrepublik gefährdeten – dem Bekenntnis zum transatlantischen Bündnis und zur europäischen Integration. „Wer der Bundesregierung vorwirft, sie strebe eine Militarisierung, interventionistische Aktionen an, der stellt nicht nur die UNO-Charta, der stellt das gesamte neue kollektive Sicherheitssystem unter UNO- und KSZE-Dach in Abrede und [...] diffamiert auch unsere Partner“, warnte Bundesaußenminister Klaus Kinkel (1994: 658).

Zweitens wurde eine Teilnahme an *out-of-area*-Operationen aus dem Prinzip der *Reziprozität* abgeleitet: Nachdem Deutschland „über 40 Jahre die Solidarität seiner Bünd-

nispartner gegenüber der sowjetischen Bedrohung“ genossen habe, erklärte der außenpolitischer Sprecher der CDU-Bundestagsfraktion Karl Lamers (BT-Plenarprotokoll 12/101: 8645), könne es sich seiner internationalen Verantwortung nicht länger entziehen. Frieden und Freiheit seien „nicht zum Nulltarif“ zu haben (Schäuble: 11463, BT-Plenarprotokoll 12/132; Kohl, 1994: 134), vielmehr ergäben sich aus gleichen Rechten, auch gleiche Pflichten. Diese Handlungszwänge wurden, *drittens*, *funktional* aus der Zäsur durch das Ende des Ost-West-Konfliktes und dem neuen sicherheitspolitischen Umfeld abgeleitet und beziehen sich auf die *Effektivität* der internationalen Sicherheitspolitik: „[N]euen Risiken“ (Kohl, 1994: 133) und „Herausforderungen einer neuen Welt“ (Rühe, 1993: 229) könne nur gemeinsam im Bündnis begegnet werden:¹⁴ „Es kann nur gemeinsame Sicherheit geben, oder es gibt keine Sicherheit.“ (Lamers: 11481, BT-Plenarprotokoll 12/132).

Bündnissolidarität und *Reziprozität* sind nach dieser Leseart der Garant für die Sicherheit Deutschlands, da es nur so von den ‚Sicherheitsleistungen‘ seiner Partner profitieren könne (*Sicherheit durch Gemeinschaft*). Deutschlands „Einbindung in feste und verlässliche Bündnisse“, seine „zentrale Rolle bei der Einigung Europas“ sowie seine „gleichberechtigte Mitgliedschaft in den Organisationen der Völkergemeinschaft“ bildeten ein grundlegendes *Sicherheitsinteresse* des Landes (Kohl, 1993: 103). Aus diesem durchgehend *loyalen* Argumentationsmuster folgte die Zielsetzung der Koalition, die *Integrations-, Bündnis- und Europafähigkeit* der Bonner Republik zu bewahren bzw. auszubauen (*prognostic framing*). Der Textentwurf der Koalition für eine Grundgesetzklarstellung¹⁵ sah dementsprechend eine *Anpassung* des deutschen Wehrrechts¹⁶ an die Bestimmungen seiner Bündnispartner vor. Das Einsatzspektrum der Streitkräfte sollte künftig sowohl „friedenserhaltende Maßnahmen“ umfassen, als auch „friedensherstellende Maßnahmen auf Grund der Kapitel VII und VIII der Charta [...] gemäß einem

¹⁴ Zu diesen neuen Risiken zählte Bundeskanzler Kohl in einer Rede zur Münchener Sicherheitskonferenz 1994 „Konflikte in unmittelbarer Nachbarschaft Europas [das gewaltsame Zusammenbrechen Jugoslawiens], deren Auswirkungen uns, etwa in Form von Flüchtlingsströmen oder in Form von Terrorismus, zunehmend in Mitleidenschaft ziehen können“, sowie die „zunehmende[...] Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und deren Trägersystemen“ (Kohl, 1994: 133).

¹⁵ Nach Auffassung der Koalitionsfraktionen waren Auslandseinsätze der Bundeswehr durch die Integrationsnorm des Art. 24 GG und den sich daraus ergebenden internationalen Verpflichtungen verfassungsrechtlich gedeckt. Notwendig sei daher nur eine ‚Klarstellung‘ (und keine Änderung) des Art. 87 a Abs. 2 der eine „ausdrückliche Zulassung“ für den Einsatz deutscher Truppen außerhalb des Bündnisgebietes forderte (Philippi, 1997: 85).

¹⁶ Von Ondarza (2010: 65) definiert Wehrrecht als die „Summe der Vorschriften der Staatsverfassung und des geltenden Rechtssystems, welche das Wehrwesen zum Gegenstand haben, d.h. die Stellung der Streitkräfte innerhalb der Staatsordnung, die Organisation und Struktur der Streitkräfte und die Rechtsstellung der Soldaten“.

Beschluß des Sicherheitsrates“ und Nothilfemaßnahmen „in Ausübung des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen gemeinsam mit Partnern im Rahmen von Bündnissen oder von regionalen Abmachungen“ (BT-Drs. 12/4107). Der Entwurf griff zugleich das *framing* der FDP und Opposition hinsichtlich der *demokratischen Kontrolle* solcher Einsätze auf. Danach bedürften friedenserhaltende und -schaffende Maßnahmen einer Mehrheit, Maßnahmen zur Hilfestellung dritter Staaten der Zustimmung von zwei Dritteln des Bundestages, während bei Nothilfe für *verbündete* Staaten keine Beteiligung des Parlaments vorgesehen war. Mit diesem *abgestuften Verfahren der Parlamentsbeteiligung* waren CDU/CSU und FDP von ihrem früheren Vermittlungsangebot an die Sozialdemokraten abgerückt, „daß in jedem Einzelfall [d.h. unabhängig von der Einsatzart] der Deutsche Bundestag seine Zustimmung gibt, und zwar mit der sogenannten Kanzlermehrheit“ (Irmer: 8637, BT-Plenarprotokoll 12/101; Anm.d. Verf.).

Den Versuchen der Opposition, Form und Ausmaß einer deutschen Beteiligung an Friedensmissionen zu begrenzen, wurde argumentativ mit dem Verweis auf die *negativen Konsequenzen* begegnet, die sich aus einer Verweigerungshaltung gegenüber der internationalen Gemeinschaft ergeben könnten. Nicht eine aktivere Rolle bei *out-of-area*-Einsätzen sei das Problem, sondern die Blockadehaltung der Opposition in der Wahrnehmung ihrer bündnispolitischen Verpflichtungen: Ein „Sonderweg in der Sicherheitspolitik“ (Hoyer: 8650, BT-Plenarprotokoll 12/101) führe Deutschland in die „politische Isolation“ (Kohl, 1994: 133) und sende ein falsches Signal für eine gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Rühe: 8640, BT-Plenarprotokoll 12/101). Die ‚Herauslösung‘ aus dieser freiwilligen Selbstbindung käme einem Sicherheitsverlust gleich, da Deutschland für die Wahrnehmung seiner Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf sich allein gestellt wäre (*Isolation*). Mit diesem argumentativen Zug gelingt es der Bundesregierung, das *framing* der Problemursachen umzukehren und den Sicherheits-*frame* inhaltlich neu zu besetzen: die Forderungen von SPD, Grünen und der Linken nach einer Beibehaltung des *status quo* der Internationalisierung – der militärischen Enthaltung der Bundesrepublik – wird als Sicherheitsrisiko dargestellt und die Opposition als zu verantwortende Akteurin dieses Sicherheitsproblems.

3.1.3 Deutungskampf innerhalb der Koalition

Im Frühjahr 1993 gewann dieses Negativ-Szenario zusätzlich an Relevanz. Als immer wahrscheinlicher wurde, dass die multinationale Luftraumaufklärungs- und -überwachungsflotte der Nato (AWACS) das Flugverbot über Bosnien-Herzegowina nicht mehr nur überwachen, sondern auch militärisch durchsetzen sollte, entzündete sich eine Kontroverse um den Verbleib deutscher Kontingente im AWACS-Verband. Ge-

genwind kam diesmal nicht nur vonseiten der Sozialdemokraten, die eine deutsche Beteiligung an der integrierten Flotte per Antrag verhindern wollten (BT-Drs. 12/4710). Vielmehr zog sich der Konflikt durch die Regierung selbst. Auch der Koalitionspartner FDP lehnte einen Verbleib des deutschen Kontingents ohne vorhergehende Grundgesetzänderung (bzw. -Klarstellung) und Zustimmung des Bundestages ab (Gennrich, 1993d), da die Schwelle hin zur „militärische[n] Aktivität“ überschritten sei (Gennrich, 1993a). Eine Einigung mit der SPD auf eine gemeinsame Verfassungsänderung (und die darin vorgesehene Beteiligung des Parlaments) war jedoch in weite Ferne gerückt.¹⁷ Zum einen nahmen die Beschlüsse der Sozialdemokraten auf dem Bremer Parteitag im November 1992 jeglichen Verhandlungsspielraum bezüglich der Art von internationalen Einsätzen (nur Blauhelm-Missionen, Entscheidung über Kampfeinsätze erst nach einer Reform der VN) (Gennrich, 1993b; SPD Sofortprogramm, 1992). Zum anderen war die CDU/CSU-Fraktion nicht dazu bereit, die Handlungskompetenzen und Flexibilität der Exekutive durch die geforderte Eingrenzung zulässiger Einsatzarten und eine prozedurale Rückbindung an die Legislative zu beschneiden: Ein zu hohes Zustimmungserfordernis komme einem faktischen Veto der Opposition bei Einsatzentscheidungen gleich (Gennrich, 1993e) und gefährde die „politische Handlungsfähigkeit Deutschlands“ (Breuer: 14008; Kinkel: 13998, BT-Plenarprotokoll 12/163). Nach Auffassung der Koalition musste der Konflikt zwischen internationaler Gestaltungsmacht der Regierung (*Sicherheits-frame*), und der demokratischen Beteiligung des Parlaments (*Legitimitäts-frame*) zugunsten einer starken Exekutive aufgelöst werden (Lamers: 12961, BT-Plenarprotokoll 12/151).

Als am 31. März 1993 der erwartete Beschluss des Sicherheitsrats zur militärischen Absicherung des Flugverbots über Bosnien fiel, nahm der Druck auf die Regierung zu, einen koalitionsinternen Kompromiss zu finden. Um außenpolitische Handlungsfähigkeit zu beweisen und einen Koalitionsbruch abzuwenden, einigte man sich schließlich darauf, die FDP-Minister im Kabinett für eine Beteiligung deutscher Besatzungsmitglieder am AWACS-Verband zu überstimmen. Um ihr Gesicht zu wahren, werde die FDP der Kabinettsentscheidung über die AWACS-Überwachungsflüge in Bosnien fernbleiben und eine einstweilige Anordnung vor dem Bundesverfassungsgericht anstreben sowie eine Organklage einreichen (Gennrich, 1993c). Verteidigungsminister Volker Rühe rechtfertigte den Beschluss durch das hohe Maß an militärischer Integration der AWACS-Einheiten. Dies bedeute „gegenseitige Abhängigkeit“ und erfordere Vertrauen und Verlässlichkeit gegenüber den Bündnispartnern (Rühe: 12948, BT-Plenarprotokoll

¹⁷ Auch Hoffnungen, eine schnelle Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts könne eine Klärung über Einsatzmöglichkeiten und –Modalitäten der Bundeswehr außerhalb des Bündnisgebietes bringen, wurden enttäuscht.

12/151). Ein Rückzug aus dem Verband dagegen führe zu einem irreparablen „außenpolitische[n] Schaden“ und komme einer „Renationalisierung“ deutscher Außen- und Sicherheitspolitik gleich (Rühe: 12948, BT-Plenarprotokoll 12/151). Damit stehe Deutschlands eigene *Sicherheit* auf dem Spiel. Die Folge sei, so die Warnung innerhalb der CDU/CSU-Fraktion, dass der wichtigste Bündnispartner, die USA, dazu veranlasst sein könne, seine Sicherheitsgarantien gegenüber Deutschland aufzugeben. „[...] dann geht es uns ans Mark, an die eigene Sicherheit.“ (Schmidt: 11494, BT-Plenarprotokoll 12/132) Den *Rückzugsforderungen* im *prognostic framing* der Opposition wurde auf diesem Weg das Gegenszenario entgegengesetzt, im Notfall vom wichtigsten Bündnispartner der Bonner Republik im Stich gelassen zu werden (fear of *abandonment*). Statt *exit* könne ein Ausweg aus diesem Dilemma deshalb nur ein *Ausbau* der Internationalisierung in Form einer *Anpassung* Deutschlands an seine internationalen Partner sein.

3.1.4 Framing des internationalen Somalia Einsatzes

In dieser Zielsetzung sah sich die Bundesregierung bestätigt, als das Verfassungsgericht am 8. April 1993 die Anträge der FDP und SPD über eine einstweilige Anordnung im AWACS-Fall wie erhofft abwies (Philippi, 1997: 95). Während die Diskursparteien zuvor um einen Konsens bemüht waren, erklärte sich die Regierung am 21. April als vorläufige ‚Siegerin‘ der *out-of-area*-Kontroverse gegen den Widerstand der Oppositionsparteien bereit, einen deutschen Transport- und Nachschubbataillon zur logistischen Unterstützung und zur humanitären Hilfe der VN-Truppen in den Norden des Landes zu entsenden. Dort waren seit April 1992 UN-Blauhelme im Rahmen der Operationen UNOSOM I und UNOSOM II beauftragt, eine Waffenruhe in Somalia zu überwachen und humanitäre Hilfe für die von Bürgerkrieg und Hungersnot betroffene Bevölkerung zu koordinieren. Bereits im Januar 1993 hatte UN-Generalsekretär Boutros-Ghali bei seinem Besuch in Bonn zu einer vollständigen Mitwirkung Deutschlands an der gesamten Bandbreite von UN-Friedensmissionen aufgerufen und offensiv für eine deutsche Beteiligung an den Friedensbemühungen in Somalia geworben (Duffield, 1998: 204).

Eine Teilnahme an UNOSOM II wurde wie zuvor durch einen Zugewinn an Sicherheit gerechtfertigt, allerdings fasste die Koalition den Sicherheits-*frame* diesmal deutlich weiter: Eine aktive Rolle der Bundeswehr im Rahmen von VN-Friedensmissionen sei erforderlich, um zukünftig mehr Mitspracherecht in der internationalen Politik zu erhalten (*Einflussssicherung*): Sonst bestehe „keine Chance [...], ständiges Mitglied im Sicherheitsrat zu werden“ (Kinkel: 14596, BT-Plenarprotokoll 12/169). „Wir sind entweder Subjekt oder Objekt der internationalen Entwicklung. Entweder wir spielen, oder mit uns wird gespielt.“ (Glos: 14583, BT-Plenarprotokoll 12/169) Dies eröffne auch die Möglichkeit, selbstbewusst deutsche Interessen zu vertreten und zu Militäreinsätzen „öfters [...] nein“ sagen zu können (Kinkel: 14596, BT-Plenarprotokoll 12/169). Damit

widersprachen Regierungs- und Fraktionsmitglieder der CDU dem Vorwurf der Sozialdemokraten, die Regierung passe „sich eilfertig an die Permanent Five, die Fünf im Sicherheitsrat, und deren Politik“ an (Glotz: 14599, BT-Plenarprotokoll 12/169). Wenn die Internationalisierung auf eine *Minderung nationaler Entscheidungsgewalt* in sicherheitspolitischen Fragen hinausliefe, wie das *diagnostic framing* der Opposition suggerierte, könne dieser Tendenz durch einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat, d.h. einem *Umbau der UN* entgegenwirkt werden. Anders gesagt: ‚Wir machen lieber jetzt freiwillig mit, um später nicht immer mitmachen zu müssen‘.

Obwohl die Koalition bemüht war, den Somalia-Einsatz als rein humanitäre und logistische Aufgabe darzustellen (Kinkel: 14594, BT-Plenarprotokoll 12/169) – eine Beteiligung an multilateralen Friedenseinsätzen genoss traditionell eine hohe Akzeptanz in der deutschen Öffentlichkeit (Juhász, 2001: 103) –, ließen die Entwicklungen vor Ort die Kommunikationsstrategie der Regierung ins Leere laufen. Nachdem sich die Sicherheitslage im Sommer 1993 weiter verschlechtert hatte und eine Unterscheidung zwischen Blauhelm- und Kampfeinsatz immer fraglicher wurde, forderten SPD, Grüne und PDS einen sofortigen *Abzug* des deutschen Kontingents aus den multinationalen Einheiten der VN-Mission (BT-Drs. 12/5136; BT-Drs. 12/5140). Diese *exit*-Forderungen beruhten auf einem *framing*, das die negative Schlagseite der Internationalisierung für die *staatliche Souveränität* und die *Steuerungskompetenz des Bundestages* hervorhob. „[I]n ihrem blinden Eifer, sogenannte Bündnisfähigkeit innerhalb des Westens beweisen zu müssen“, habe sich die Regierung „in eine gefährliche Sackgasse manövriert“, aus der es nun einen Ausweg zu suchen galt (Wollenberger: 14001, BT-Plenarprotokoll 12/163). Mit dem deutschen Einsatz in Somalia werde außerdem die „Grenze zwischen Kapitel VI und VII - humanitäre Hilfe und Friedenserhaltung, also auch Kampfeinsätze – ein Stückchen weitergeschoben, wurden neue Tatsachen“ unter Umgehung des Parlaments geschaffen, wie der außenpolitische Sprecher der SPD, Walter Kolbow, feststellte (BT-Plenarprotokoll 12/163: 14005).

Trotz Zweifeln am strategischen und operativen Vorgehen, blieb die Kritik an den VN selbst begrenzt. In der Bundestagsdebatte am 24. September 1993 zur Reform der Organisation sowie zur Rolle Deutschlands im UNO-System sprachen sich die Parteien in unterschiedlichen Nuancen dafür aus, die Vereinten Nationen zu stärken. *Loyalität* gegenüber den Vereinten Nationen war das überwiegende Reaktionsmuster. Während die FDP ein Gewaltmonopol für die Organisation anstrebte, d.h. einen *Ausbau der Internationalisierung* (Irmer: 15309, BT-Plenarprotokoll 12/177), setzten sich die Grünen in ihrem Antrag für eine Demokratisierung der Vereinten Nationen (*Umbau der Inter-*

nationalisierung) ein (BT-Drs. 12/5728)¹⁸. Mögliche Verstrickungen in militärische Abenteuer' (*entrapment*) schrieben SPD, Grüne und PDS weniger der VN zu – „Die UNO will solche Kriege nicht“, wies der Leiter der SPD-Arbeitsgruppe ‚Vereinte Nationen‘, Günther Verheugen, Kritik ab (BT-Plenarprotokoll 12/177: 15305) –, als den Mitgliedstaaten selbst, die das kollektive Sicherheitssystem für ihre nationale Macht- und Interessenpolitik (aus-)nutzten (Modrow: 15310, Poppe: 15313, BT-Plenarprotokoll 12/150). Das Bekenntnis zum Multilateralismus und der Verzicht auf nationale Alleingänge wurden von der Opposition höher bewertet, als die Behauptung nationaler Interessen. Aus Sicht der Koalitionsfraktionen überwog dagegen der Handlungsimperativ, die VN dabei zu unterstützen „Aggression, Gewalt, Unterdrückung und internationale Bedrohung entschiedener bekämpfen [zu] können [...], notfalls auch mit militärischer Gewalt“ (Ruck: 15306, BT-Plenarprotokoll 12/177). Es könne „keine Lösungen geben, die uns darin hindern, die internationalen Verpflichtungen zu erfüllen, die wir eingegangen sind“ (Lamers: 14597, BT-Plenarprotokoll 12/169). Ihr *prognostic framing* hatte deshalb einen *Ausbau* der Internationalisierung durch eine *Anpassung* an die übrigen Bündnispartner zum Gegenstand.

Aus dieser Phase der Debatte geht hervor, dass neben dem *funktionalen* und dem ‚*Sicherheit durch Gemeinschaft*‘-*framing* der Regierung nun ein weiteres Sicherheits-Argument rückt, das der *Einflussssicherung*. Für die oppositionellen Parteien hingegen verdeutlichte der Somalia-Einsatz, dass ihre Warnungen vor einem *entrapment* zur Wirklichkeit wurden: Aus einer humanitären und logistischen Mission sei ein faktischer Kampfeinsatz geworden. Mit diesen gegensätzlichen *frames* hatten sich Koalition und Opposition in eine Sackgasse hineinmanövriert, die diskursiv nicht mehr zu lösen war. Erst das Urteil des Bundesverfassungsgerichts konnte einen Weg aus dieser verfahrenen Situation weisen.

3.2 Out-of-area-Einsätze in der rechtspolitischen Debatte

Neben den politischen Versuchen der Parteien, ihre jeweiligen Interpretationen und Lösungsvorschläge über Form und Ausmaß der Internationalisierung durchzusetzen, bildete der Rechtsstreit vor dem Bundesverfassungsgericht einen weiteren Schauplatz für den Deutungskampf zwischen Regierung und Opposition. Als Reaktion auf die sich ausweitende Entsendepraxis der Bundesregierung strengten die SPD- und FDP-Fraktion fünf

¹⁸ Der Forderungskatalog umfasste eine Aufhebung der „Zweiklassenstruktur im Sicherheitsrat“, die zwischen ständigen Mitgliedern mit Vetorecht und nichtständigen Mitgliedern unterscheidet; eine stärkere Einbeziehung nationaler Parlamente, um Informations-, Kontroll- und Partizipationsrechte gegenüber den Regierungen und den VN-Organisationen selbst zu erhöhen; sowie verbesserte Partizipationsmöglichkeiten für Nichtregierungsorganisationen (BT-Drs. 12/5728).

Verfahren an, die entweder als einstweilige Anordnung¹⁹ oder als Organstreitverfahren formuliert waren: Die Klage der SPD-Fraktion gegen den Einsatz deutscher Marineverbände bei der Überwachung des VN-Embargos gegen das ehemalige Jugoslawien (Adria-Fall: 2 BvE 3/1993); der Streit um die Beteiligung am AWACS-Frühwarneinsatzverband (AWACS-Fall: BvE 5/93-, - 2 BvE 7/93-; 2 BvE 5/93, - 2 BvQ 11/93; 2 BvE 7/93) sowie das Verfahren um den Einsatz deutscher Heereskontingente bei der UNOSOM II Mission in Somalia (Somalia-Fall: 2 BvE 8/93; 2 BvQ 17/93). Gegenstand der rechtspolitischen Debatte war zunächst die Frage, ob die drei Maßnahmen als Einsatz zu qualifizieren seien. Zweitens galt es zu klären, ob und inwieweit eine qualitative Ausweitung der Aufgaben und Funktionen der drei Sicherheitsorganisationen WEU, NATO und VN zu verzeichnen sei, in deren Rahmen die Operationen stattfanden. Und schließlich die Frage, ob durch die Einsätze eine Übertragung von Hoheitsgewalt stattgefunden habe (für eine Übersicht über die Streitgegenstände vgl. Harnisch, 2006; Nolte, 1994). Aus diesen drei Problembereichen wurden jeweils spezifische Konsequenzen für die demokratische Qualität von Herrschaft, die nationale und internationale Sicherheit sowie für den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit aufgezeigt (*diagnostic framing*). Anders als im parlamentarischen Rahmen gab die gewählte Verfahrensart bereits Form und Richtung der Therapiemaßnahmen vor, die aus der Problemdiagnose hergeleitet wurden: Während die einstweiligen Anordnungen auf einen sofortigen Abzug deutscher Einheiten aus den internationalen Truppenverbänden bis zur endgültigen Klärung der Rechtslage abzielten (Forderung nach partiellem *exit*), wurde im Fall des Organstreitverfahrens eine Wiederherstellung der Rechte des Parlaments angestrebt (Forderung nach *Umbau* - Parlamentarisierung).

3.2.1 Zulässigkeit der Einsätze

In der ersten Frage der Verfassungsmäßigkeit der drei Auslandseinsätze lassen sich zunächst zwei gegenläufige Positionen ausmachen: Während die Opposition und die FDP-Fraktion Auslandseinsätze der Bundeswehr als grundsätzlich verfassungswidrig ansahen und mit der Sperrnorm des Art. 87 Abs. 2 GG argumentierten – Art. 87 a GG konstituierte einen Verfassungsvorbehalt, wobei Streitkräfte außer zur Verteidigung nur eingesetzt werden dürfen, soweit es das Grundgesetz ausdrücklich zulasse –, hielten die Bundesregierung und die CDU/CSU-Fraktion die Integrationsnorm in Art. 24 Abs. 2 GG²⁰ entgegen-

¹⁹ Nach § 32 BVerfGG kann das Verfassungsgericht „im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist“.

²⁰ „Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung

gen (Philippi, 1997). Die darin vorgesehene Möglichkeit, sich einem kollektiven Sicherheitssystem anzuschließen, sei als ‚ausdrückliche Zulassung‘ bzw. Ermächtigung zum Einsatz der Bundeswehr jenseits der Territorialverteidigung zu interpretieren, die ein Bündel an *internationalen Verpflichtungen* nach sich ziehe. Durch den Beitritt zu den Vereinten Nationen habe sich die Bundesrepublik 1973 ohne Vorbehalt bereit erklärt, alle *Rechten und Pflichten* als Mitglied eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit zu übernehmen (Frowein/Ipsen, 1996 [1993]-c: 486f.). Dazu zähle auch die Durchführung von friedensschaffenden Maßnahmen, die in Kapitel VII der VN-Charta vorgesehen seien (Frowein/Ipsen, 1996 [1993]-c: 488). Eine Mitwirkung an diesen Einsätzen bedeute „nichts andere[s] als die Erfüllung vertraglich eingegangener Bündnisverpflichtungen“ (Blumenwitz, 1996 [1993]-b: 70). Auch eine Mitwirkung an den Überwachungsmaßnahmen in der Adria und des Luftraums über Bosnien-Herzegowina sei mit Art. 24 GG zu rechtfertigen, da WEU und NATO zu jenen „internationale[n] Einrichtungen gehörten [...], durch welche ein möglichst weiter Kreis internationaler Organisationen in das VN-Friedenssicherungssystem miteinbezogen werden sollte“ (Frowein/Ipsen, 1996 [1993]-c: 489).

Das *prognostic framing* der Regierung stellte darauf ab, die negativen Folgen einer einstweiligen Anordnung, d.h. dem *de facto* Austritt aus den Bündnisstrukturen, für die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik hervorzuheben. Sie seien besonders im Fall der AWACS-Flotte der NATO von erheblicher Tragweite, da das Radarsystem „ein Bündnisinstrument mit besonderer Integrationsqualität“ (BVerfGE, 1996 [1993]-a; Rühle: 131) darstelle, wie Verteidigungsminister Rühle in der mündlichen Verhandlung im AWACS-Verfahren hervorhob. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung „hätte schwerwiegende Auswirkungen, [er] würde die Gefahr einer Renationalisierung der Streitkräfte heraufbeschwören“, bedeute einen Rückschlag für „die Bündnisfähigkeit Deutschlands“, für „die Frage der Euro-Korps“ und „der Multinationalen Division [sowie] das angestrebte Deutsch-Niederländische Korps“ (BVerfGE, 1996 [1993]-a; Rühle: 131). Im Ernstfall, so die Befürchtungen des Verteidigungsministers, habe man auch „keine nationalen Möglichkeiten mehr zur Verfügung, weil man sich auf dieses integrierte Instrumentarium verlassen hat“ (BVerfGE, 1996 [1993]-a; Rühle: 131). Sicherheit kann nach dieser Leseart nur im Bündnis, in gemeinsamen Sicherheitsorganisationen gewährleistet werden (*Sicherheit durch Gemeinschaft*). Ein Bruch mit den Prinzipien der multilateralen Einbindung und der Multinationalität „entspräche aber gerade nicht den Sicherheitsinteressen und der Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland“ (Blumenwitz, 1996 [1993]-a: 65). In dieser Folgenanalyse kommt nicht nur die Angst zum Ausdruck, vom Bündnispartner im Stich gelassen zu werden (*fear of aban-*

in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.“ (Art. 24 Abs. 2 GG)

donment). Zugleich wird ein hoher Grad an *Abhängigkeit* und damit ein negatives Sicherheits-*framing* postuliert, da Deutschland über keine komplementären Einheiten zu den gemeinsamen Bündnisstrukturen verfüge.

Nach Auffassung der Einsatzgegner seien die drei Maßnahmen der Bundeswehr als „Einsätze“ im Sinne des Grundgesetzes zu werten, die gegen die Sperrnorm des Art. 87 verstießen. Einem *out-of-area*-Einsatz der Bundeswehr stehe die generelle Skepsis des Grundgesetzes gegenüber militärischer Machtanwendung und Machtmissbrauch entgegen, die sich in der funktionalen Eingrenzung der Streitkräfte auf den Verteidigungsfall (Art. 87 und Art. 115 a Abs. 1 GG) widerspiegele (Bothe, 1996 [1993]-b: 577, 579f.). Art. 24 GG bilde weder eine ausreichende Zulassung für den Streitkräfteeinsatz, noch ergebe sich aus ihm eine Pflicht zur militärischen Hilfeleistung im Bündnis: „Art. 24 Abs. 2 GG“, so die Anklageschrift der SPD-Fraktion im Adria-Verfahren „enthält [...] keine Ermächtigung an die Exekutive, alles zu tun, was im Rahmen eines Systems der kollektiven Sicherheit notwendig oder nützlich ist.“ (Bothe, 1996 [1992]: 394). Vielmehr instrumentalisiere die Regierung ihre Interpretation des Art. 24 und das daraus abgeleitete Bündnisdruck-Argument, um innenpolitische Fakten und „Freiräume für nationale Entscheidungen“ zu schaffen (Bothe, 1996 [1993]-b: 585). Diese „exekutive[...] Salamtaktik im Alleingang ohne Beteiligung der anderen zuständigen Staatsorgane“ (BVerfGE, 1996 [1993]-a; Bothe: 113) verletze wesentliche Rechte des Bundestages und stelle deshalb die *demokratische Legitimation* der Einsätze in Frage. Denn zu keinem Zeitpunkt habe die Bundesregierung die Zustimmung des Bundestages für eine erforderliche Verfassungsänderung eingeholt (Bothe, 1996 [1992]: 381). Die faktische Ausweitung des Bundeswehrauftrages jenseits der Landes- und Bündnisverteidigung, so die Problemdiagnose der SPD-Fraktion, komme einer Revision der Wehrverfassung (bzw. des Art. 87a GG) gleich, die allein dem verfassungsändernden Gesetzgeber zustanden hätte (Bothe, 1996 [1992]: 386).

In ihrer Anklageschrift zum AWACS-Verfahren zeichnete die FDP-Fraktion ein ähnliches Bild: mit der Entscheidung, deutsche Kontingente im AWACS-Verband zu belassen, „verstößt [die Bundesregierung] gegen die ausschließliche Zuständigkeit von Bundestag und Bundesrat“ (Schmidt-Jortzig, 1996 [1993]: 25), solche Einsätze durch eine *Ergänzung* des Grundgesetzes vorab zu regeln. Dieses *framing* problematisiert die demokratische Qualität der Internationalisierung und identifiziert die Bundesregierung als dessen Urheberin.

3.2.2 Wandel des WEU- und NATO-Vertrags

Auch im Hinblick auf den zweiten Streitpunkt, dem inhaltlichen Wandel der in den Bündnisverträgen festgeschriebenen Aufgaben von NATO und WEU, hob die SPD-Fraktion in ihrem *framing* die negativen Konsequenzen der Internationalisierung hervor,

die sich nach ihrer Auffassung für die *Kontroll- und Mitwirkungsrechte des Bundestages* und damit der *demokratischen Legitimität* der beiden Organisationen ergaben. Obwohl in der innenpolitischen Debatte über den möglichen Blauhelm-Einsatz der Bundeswehr noch kein Kompromiss erzielt werden konnte, habe sich auf internationaler Ebene ein schleichender Wandel der beiden Verteidigungsbündnisse vollzogen (Bothe, 1996 [1992]: 387). Anstoß zu dieser Vertragsfortbildung gab nach Ansicht der Antragssteller das NATO-Konzept vom 7. November 1991 und die Petersberger Erklärung vom 19. Juni 1992 (Bothe, 1996 [1992]: 381). Auf dem NATO-Gipfeltreffen in Rom einigten sich die Staats- und Regierungschefs, unter dem Dach der Sicherheitsorganisationen künftig auch militärische Einsätze zur Krisenbewältigung ohne Beschränkung auf das Bündnisgebiet und zur Unterstützung der Vereinten Nationen bei der Friedenserhaltung und -herstellung durchführen zu wollen (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 13.11.1991).

Noch weitreichender aber sei die Peterberger Erklärung der WEU-Mitgliedsstaaten. Sie weitete das ursprüngliche Einsatzspektrum der militärischen Einheiten von der gemeinsamen Verteidigung nach Art. 5 des Washingtoner Vertrags um humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben („*peacekeeping*“) und um Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung („*peacemaking*“) aus (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 23.06.1992). Damit, so die Begründungslinie der SPD im Adria-Verfahren, habe die Bundesregierung eine Änderung der NATO- und WEU-Verträge auf internationaler Ebene vorgenommen, ohne das dafür vorgesehene Zustimmungsgesetz des Parlaments nach Art. 59 Abs. 2 GG einzuholen (Bothe, 1996 [1992]: 381). Der Bundestag sei bei der „grundlegende[n] Neugestaltung der sicherheitspolitischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland“ umgangen worden, was „zu einer starken Verminderung der demokratischen Legitimation von Außenpolitik geführt“ habe (Bothe, 1996 [1992]: 403). Vor diesem Hintergrund werteten die Antragssteller die Adria-Aktion als „Bestandteil des Versuchs, [...] dem NATO-Vertrag einen neuen Sinn zu geben“ (Bothe, 1996 [1992]: 391) und die Petersberger Erklärung umzusetzen, nachdem die *raison d'être* der Organisation – die Bündnisverteidigung gegen die ehemalige Sowjetunion – weggefallen sei. Die Einsatzentscheidung über die Verwendung von Bundeswehreinheiten sei auf die internationale Ebene verlagert und der Mitwirkung des Bundestags entzogen worden.

Angesichts des „Transformationsprozesses“ (Verheugen: 169, BVerfGE, 1996 [1993]-a) der beiden Bündnisse barg die Teilnahme an den Überwachungsmaßnahmen in der Adria und im AWACS-Verband noch ein weiteres Risiko: Aus ihr könne ein „völkerrechtlich zu schützendes Vertrauen der Verbündeten geschaffen werden, dass sich die Bundesrepublik [auch] in Zukunft an solchen Aktionen beteiligen wird“ (Bothe, 1996 [1992]: 387). Diese Erwartungshaltung der Verbündeten, argumentierte der SPD-

Verfahrensbeauftragung Bothe (BVerfGE, 1996 [1993]-a: 174), begrenze „die Entscheidungsspielräume deutscher Politik gegenüber den Partnern“, so dass nicht länger autonom über eine deutsche (Nicht-) Teilnahme an Auslandseinsätzen befunden werden könne. In dieser Problemdiagnose kommt erneut die Sorge vor einem ‚*Bündnisautomatismus*‘ zum Ausdruck, der auf eine Einschränkung der staatlichen Autonomie und Unabhängigkeit zu *Lasten der Sicherheit* hinausläuft. Die Bundesrepublik kann demnach ihren Beitrag zu einer einmal im Bündnis beschlossenen Aktion nur zu untragbar hohen politischen Kosten verweigern, da sonst ihre Stellung in den gemeinsamen Institutionen in Frage steht.

Den Vorwurf, sie habe den NATO- und WEU-Vertrag ‚auf Räder gesetzt‘, wies die Bundesregierung entschieden von sich ab. Stattdessen betonte sie die *Flexibilität* von NATO und WEU, die angesichts der grundlegenden sicherheitspolitischen Veränderungen in Europa ermöglichten, im Vertrag bereits angelegte Handlungsformen „auch tatsächlich zu benutzen“ (Frowein/Ipsen, 1996 [1993]-c: 510). Zudem leitete sie in ihrem *framing* der Adria-Operation einen weiteren sicherheitspolitischen Gewinn ab: Die Entsendung deutscher Marinestreitkräfte zur Überwachung der vom Sicherheitsrat verhängten Sanktionen sei im *nationalen Interesse*, „um der durch die jugoslawischen Krise hervorgerufenen Beeinträchtigungen ihrer Sicherheit wirksam zu begegnen“ (Frowein/Ipsen, 1996 [1993]-c: 510).

3.2.3 Übertragung von Hoheitsgewalt

In Bezug auf die Somalia-Aktion stand schließlich zur Diskussion, ob mit der Überstellung des deutschen Kontingents in den Verband von UNOSOM II eine Übertragung von Hoheitsgewalt stattgefunden habe. Für die SPD-Fraktion war dies eindeutig der Fall. Die Unterstellung deutscher Kontingente aus dem Hoheitsverband der VN-Friedensstreitkräfte sei eine Form der militärischen Integration, die nicht im ursprünglichen Vertragswerk der Vereinten Nationen angelegt sei. Die Bundesregierung sei aus diesem Grund verpflichtet gewesen, zunächst ein Sonderabkommen mit den VN abzuschließen, „als zusätzlicher Schritt des Bedenkens“ (Bothe, 1996 [1993]-a: 211) vor Maßnahmen zur militärischen Integration auf internationaler Ebene. In diesem Zusammenhang bezog sich das *prognostic framing* der Opposition zunächst auf die *demokratische Legitimität* des Somalia-Einsatzes. Durch ihn seien Rechte des Bundestages aus Art. 24 Abs. 1 GG verletzt worden, wonach der Bund „durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen“ kann. Vor einer Abstellung deutscher Soldaten hätte der Gesetzgeber dieser zeitweiligen Übertragung von Hoheitsrechten per Gesetz zustimmen müssen (Bothe, 1996 [1993]-a: 208). Auch das notwendige Abkommen zwischen den VN und der Bundesrepublik Deutschland über die Überstellung eines Bundeswehrkontingents an UNOSOM II sei nach Art. 59 Abs. 2 GG zustimmungs-

pflichtig, da es sowohl Gegenstände der Bundesgesetzgebung als auch hochpolitische Beziehungen des Bundes regele (Bothe, 1996 [1993]-a: 211, 213).

Die militärische Integration in VN *peacekeeping*-Einheiten hatte nach dem *diagnostic framing* der Ankläger ebenfalls Auswirkungen auf das Prinzip der *Rechtsstaatlichkeit*. Die Unterstellung deutscher Truppen unter einen VN-Befehlshaber schaffe eine *unklare Rechtslage*, da es in Fällen der Selbstverteidigung der Soldaten zu einem „Konflikt zwischen strafrechtlichem Notwehrrecht und UN-Mandat“ (Bothe, 1996 [1993]-a: 212) kommen könne. Ohne grundgesetzliche Regelung von *out-of-area*-Operationen sei ein Tötungsdelikt zur Selbstverteidigung nicht vom deutschen Strafrecht gedeckt, obwohl ein solches Handeln durchaus mit der Ausübung des VN-Mandats vereinbar sei. Es entstehe „[e]in nicht rückgängig zu machender Schaden [...] für den Rechtsstaat, wenn es deutschen Soldaten zugemutet wird, Leben und Gesundheit auf Spiel zu setzen, ohne daß eine klare verfassungsrechtliche Grundlage besteht“ (Bothe, 1996 [1993]-a: 201).

In ihrer Gegenäußerung ging die Bundesregierung weniger auf das demokratische und rechtsstaatliche *framing* der Antragsteller ein, sondern versuchte, die Grundannahme derer Problemdiagnose zu entkräften. Entgegen der Auffassung der SPD-Fraktion seien *keine Hoheitsrechte* der Befehls- und Kommandogewalt auf Kommandeure der VN übertragen worden (Frowein/Ipsen, 1996 [1993]-a: 221). Der deutsche Unterstützungsverband an UNOSOM II habe während jeder Phase seiner VN-Verwendung „dem befehlsmäßigen Zugriff des Bundesministers der Verteidigung“ unterlegen (Frowein/Ipsen, 1996 [1993]-b: 640). Daher seien alle demokratie- und rechtsspezifischen Bedenken unbegründet.

3.2.4 Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

In den beiden Vorabentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Eilverfahren im AWACS- und im Adria-Fall stand der vorläufige Schutz bedrohter Rechtsgüter vor einer Entscheidung im Hauptverfahren im Vordergrund. Das Bundesverfassungsgericht wog dabei solche Nachteile gegeneinander ab, die einerseits entstünden, wenn die Bundesregierung die Soldaten der Bundeswehr aus dem AWACS-Verband bzw. dem UNOSOM II-Kontingent bis zur Entscheidung in der Hauptsache abzöge (Forderung nach partiellem *exit* aus den integrierten Strukturen) und die andererseits im Fall einer Ablehnung der einstweiligen Anordnung einträten (Beibehaltung des *status quo* der Internationalisierung).

Im AWACS-Entscheid vom 8. April 1993 befand das Gericht die *Gefahren* eines Rückzugs deutscher Soldaten *im Hinblick auf die Sicherheitsinteressen* der Bundesrepublik für schwerwiegender, als den Schaden für die demokratische Legitimation und die Entscheidungsautonomie der Bundesregierung, der sich aus der Mitwirkung an den

out-of-area-Operationen ergeben könne (*prognostic framing*).²¹ Der Antrag wurde daher mit 5 zu 3 Stimmen abgelehnt. Das Gericht begründete seine Entscheidung mit Hinweis auf die *außen- und sicherheitspolitischen Folgen* einer ‚Abwanderungen‘ aus den gemeinsamen Strukturen, die die Durchsetzung des Flugverbots, die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen beeinträchtigen (BVerfGE, 1996 [1993]-b: 186) und die langfristige Mitwirkung Deutschlands in dem AWACS-Verband gefährden würde (BVerfGE, 1996 [1993]-b: 187). „Ein Vertrauensverlust bei den Bündnispartnern und allen europäischen Nachbarn“, befand das Gericht, „wäre unvermeidlich, der dadurch entstehende Schaden nicht wiedergutzumachen.“ (BVerfGE, 1996 [1993]-b: 188) Dieses *framing* spiegelt das Argument der Bundesregierung wider, wonach die Bundesrepublik ihre Sicherheitsinteressen nur in und durch kollektive Sicherheitssysteme wahrnehmen könne.

In der Somalia-Vorabentscheidung konzentrierte sich das Bundesverfassungsgericht dagegen auf die Verletzung der Organkompetenz des Bundestages und damit auf die *demokratische Legitimation* des Auslandseinsatzes. Die Entsendeentscheidung der Bundesregierung habe das Recht der Abgeordneten „auf Mitwirkung bei der Entscheidung über die Entsendung deutscher Soldaten nach Somalia“ verletzt (BVerfGE, 1996 [1993]-c: 369). Die Umgehung des Parlaments sei umso gravierender, als mit der Entscheidung „die Stellung Deutschlands in der UNO und in der Völkerrechtsgemeinschaft“ vorweggenommen worden sei (BVerfGE, 1996 [1993]-c: 369). Hinzu kamen Bedenken zur *Sicherheit* und zum *Grundrechtsschutz der Soldaten*: im Rahmen des Somalia-Auftrages stellten sich der Bundeswehr qualitativ neue Aufgaben, die ein erhebliches Risiko für „Leib und Leben der Soldaten“ nach sich zögen (BVerfGE, 1996 [1993]-c: 369). Daher könne der Verbleib der deutschen Truppen in UNOSOM II nur *gemeinsam* von beiden Gewalten getragen werden – durch „die Initiative der Bundesregierung und die Zustimmung des Bundestages als konstitutiver Akt“ (BVerfGE, 1996 [1993]-c: 369). Zwar stimmte das Gericht für eine Fortführung der VN-Mission, allerdings nur unter der ‚Aufgabe‘, dass eine Fortführung des Einsatzes der Zustimmung des Bundestages unterworfen werden müsse (BVerfGE, 1996 [1993]-c: 365). Angesichts dieser zweigleisigen Entscheidung spricht Harnisch (2006: 275) auch von einem „salomonischen Urteil“: Das *Gericht* hielt am grundsätzlichen Kurs der Internationalisierung fest (*Loyalität*) und wies gleichzeitig den Weg zu einem *Umbau* der sicherheitspolitischen Arrangements durch Rückbindung der Entsendeentscheidung an das Parlament (*voice*).

²¹ „Ergeht die einstweilige Anordnung, erweist sich aber der Einsatz deutscher Soldaten später verfassungsrechtlich als zulässig, drohen der Bundesrepublik Deutschland schwere Nachteile.“ (BVerfGE, 1996 [1993]-b: 186) Demgegenüber fielen die Auswirkungen weniger ins Gewicht „die entstehen, wenn die einstweilige Anordnung nicht erlassen wird, die Mitwirkung deutscher Soldaten sich später aber als unzulässig erweist“ (BVerfGE, 1996 [1993]-b: 188).

Welchen Erfolg hatten das *prognostic* und *diagnostic framing* von Regierung und Opposition im Urteil des Verfassungsgerichts in der Hauptsache? Wie schon im AWACS- und Somalia-Fall vollzog das Gericht im Hauptentscheid einen Brückenschlag zwischen den *frames* der beiden Seiten. Zunächst begründete es die prinzipielle *Integrationsoffenheit der Bundesrepublik* mit Hinweis auf Art. 24 Abs. 2 GG (*Loyalität*). Dieser „ermächtigt den Bund, sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen“ und damit in die Beschränkung seiner Hoheitsrechte einzuwilligen (BverfGE, 1996 [1994]-a: 942). Der *Aufgabenbereich* solcher Systeme wurde dabei im Sinne der Regierung *weit gefasst*: Art. 24 bildete die Grundlage für die Übernahme sämtlicher Aufgaben, die mit einem solchen System verbunden sind, insofern sich Deutschland mit gesetzlicher (d.h. parlamentarischer) Zustimmung in diese Systemen eingeordnet habe (BverfGE, 1996 [1994]-a: 942). Zulässig waren demnach sowohl friedenserhaltende als auch friedenserzwingende Einsätze etwa zur Umsetzung von Beschlüssen des Sicherheitsrates. Zugleich wurde der *Kreis möglicher Organisationen* erweitert, die als „Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ in Betracht kamen. Art. 24 Abs. 2 GG umfasse sowohl Bündnisse zur Friedenswahrung unter den Mitgliedern (VN als ‚*inclusive security organization*‘) als auch Sicherheitsbündnisse wie NATO und WEU, die potentielle Angreifer abschrecken (‚*exclusive security organizations*‘) (BverfGE, 1996 [1994]-a: 944f.; zur Unterscheidung von inklusiven und exklusiven Sicherheitsorganisationen vgl. Duffield, 2008). Art. 87a GG stehe dem Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit nicht entgegen (BverfGE, 1996 [1994]-a: 949). Mit dieser Auslegung des Art. 24 GG kam das Gericht den Forderungen der Regierung nach einer möglichst *uneingeschränkten Mitwirkung* Deutschlands in internationalen Sicherheitsorganisationen und *einem Ausbau der Internationalisierung* entgegen – gemessen an der bisherigen militärischen Zurückhaltung.

Dennoch trug das Verfassungsgericht auch Bedenken der Antragssteller Rechnung, indem es die *demokratische Einhegung* der sicherheitspolitischen Integration unterstrich. Systeme kollektiver Sicherheit, so die Urteilsbegründung, müssten auf zustimmungspflichtigen völkerrechtlichen Verträgen nach Art. 59 Abs. 2 GG beruhen (BverfGE, 1996 [1994]-a: 946). Allerdings verneinten die vier die Entscheidung tragenden Richter Klein, Graßhof, Kirchhof und Winter in ihrem Urteil, dass im Fall des Reformprozesses der Sicherheitsorganisationen eine Verletzung der Mitbestimmungsrechte der Legislative stattgefunden habe: Der durch die Petersberger Erklärung sowie die Beschlüsse des NATO-Außenminister-und Ministerrates eingeleitete Wandel von WEU und NATO stehe der demokratischen Legitimation der „neuen Sicherheitsarchitektur in Europa“ nicht entgegen (BverfGE, 1996 [1994]-a: 956). Statt um eine eigenmächtige Vertragsänderung, wie das *prognostic framing* der Antragsteller suggerierte, handele es

sich um die „Interpretation eines bestehenden völkerrechtlichen Vertrages, die lediglich der Entfaltung des bereits vorhandenen Vertragsinhalts dienen soll“ (BverfGE, 1996 [1994]-a: 954) und der „die Erkenntnis neuer Gefahren für den Frieden in Europa zugrunde liegt“ (BverfGE, 1996 [1994]-a: 956).²² Der Exekutive wurde daher ein weiterer Ermessensspielraum eingeräumt, bevor das Parlament dem Wandlungsprozess der Sicherheitsorganisationen über ein formales Zustimmungsgesetz bestätigen (*loyalty*) oder dieser Transformation Grenzen setzen konnte (*exit*).

Das weitreichendste Zugeständnis an die Opposition machte das Bundesverfassungsgericht dagegen mit seiner Herleitung eines obligatorischen *Parlamentsvorbehalts*: Zwar ermächtigte Art. 24 Abs. 2 GG den Bund, sich mit eigenen Streitkräften an Einsätzen zu beteiligen, die im Rahmen kollektiver Systeme vorgesehen sind (BverfGE, 1996 [1994]-a: 967). Allerdings bedürfe jeder Einsatz bewaffneter Streitkräfte der vorherigen konstitutiven Zustimmung des Bundestages (BverfGE, 1996 [1994]-a: 967). Dazu zähle auch der Bündnisfall (BverfGE, 1996 [1994]-a: 971).²³ Der Parlamentsvorbehalt beinhalte kein Initiativrecht, vielmehr seien Einsatzmodalitäten wie Art, Umfang und Dauer von der Bundesregierung zu regeln, während das Parlament dem Bundeswehrmandat nur als Ganzem zustimmen oder dieses ablehnen könne (BverfGE, 1996 [1994]-a: 972). Im Unterschied zu den Entwürfen der Parteien zur Grundgesetzänderung sah das *prognostic framing* des Gerichts nicht vor, die *Höhe* dieses Zustimmungserfordernisses an der Einsatzart zu bemessen (abgestuftes Verfahren der Parlamentsbeteiligung), da die „Grenzen zwischen den traditionellen Blauhelmeinsätzen und solchen mit der Befugnis zu bewaffneten Sicherungsmaßnahmen in der Realität fließend geworden sind“ (BverfGE, 1996 [1994]-a: 971).

Die prozedurale Rückbindung an Bundestag und Bundesrat setzt nicht nur der exekutiven Handlungskompetenz Schranken. Sie ist auch darauf angelegt, den Gefahren eines bündnispolitischen *entrapment* vorzubeugen, d.h. der Verwicklung in Konflikte und

²² Zu einer abweichenden Einschätzung kamen die vier Verfassungsrichter Limbach, Böckenförde, Kruis und Sommer. Die Bundesregierung habe „durch ihr Zusammenwirken mit den Partnern von NATO und WEU den Vertrag gewissermaßen ‚auf Räder gesetzt‘ [...] und damit die Gefahr heraufbeschworen, daß dessen Inhalt außerhalb der traditionellen Verfahrensweisen verbindlich modifiziert und so der Mitwirkung des Parlaments nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG entzogen wird“ (BverfGE, 1996 [1994]-a: 961f.). Es liege folglich eine *Beeinträchtigung der Mitsteuerungskompetenzen des Parlaments* vor. Zudem schaffe diese Praxis der „dynamischen Fortbildung der Verträge“ einen *undurchsichtigen Rechtsraum*, in dem „außerrechtliche[...] und vertragliche[...] Regelungsmöglichkeiten“ nebeneinander existierten und der die Rechtsverbindlichkeit der neuen Aufgaben der Bündnisse offen lasse (BverfGE, 1996 [1994]-a: 962).

²³ Eine Ausnahme zur vorherigen Zustimmung des Parlaments sei allerdings bei „Gefahr im Verzug“ möglich (BverfGE, 1996 [1994]-a).

Situationen, ohne dass eine direkte Bedrohung von Sicherheitsinteressen des beteiligten Staates vorliegt.

„Das Erfordernis vorheriger Zustimmung soll das Parlament davor schützen, daß sein Kontrollrecht dadurch unterlaufen wird, daß ein Vertrag eine völkerrechtliche Bindungswirkung erzeugt, die durch eine spätere parlamentarische Mißbilligung nicht mehr beseitigt werden kann.“ (BverfGE, 1996 [1994]-a: 951)

Bereits in der mündlichen Anhörung im Hauptverfahren hatte Verfassungsrichter Sommer vor einer Verselbstständigung der Entsendepraxis der Bundesregierung gemahnt: „Man setzt einen Zug in Bewegung, ohne vorher erkundet zu haben, ob die Gleise liegen, auf denen er fahren kann, und Sie [die Bundesregierung] wollen den Zug jetzt anhalten, um zu erkunden [...], ob die Gleise liegen [...].“ (Sommer: 162, BVerfGE, 1996 [1994]-b)

4. FAZIT

Wie gehen politische und juristische Akteure mit Unsicherheiten und Chancen der internationalen Sicherheitspolitik um, die im Zuge von Auslandseinsätzen sichtbar werden? In der Debatte um die Entsendung der Bundeswehr *out-of-area* versuchen Regierungsvertreter, die sie stützenden Fraktionen und die oppositionellen Parteien die öffentliche Wahrnehmung von *Chancen und Risiken der postnationalen Sicherheitspolitik* durch strategisches *framing* zu beeinflussen. Die Analyse der bundesdeutschen *out-of-area*-Debatte hat dabei drei dominante *frames* sichtbar gemacht: einen Sicherheits-*frame*, einen Legitimitäts-*frame* und einen Rechtsstaatlichkeits-*frame*. Aus diesen Problembereichen leiten die Akteure unterschiedliche Handlungsoptionen ab – *exit*, *voice*, *loyalty* –, die auf Grundlage der *frame*-Analyse weiter differenziert werden können. Sie variieren hinsichtlich der *Zielrichtung*, in die der bestehende institutionelle Rahmen gelenkt werden soll: Bremser der Internationalisierung, allen voran die PDS und in weniger radikaler Form SPD und Grüne, machen besonders von der *voice*-Option Gebrauch und fordern einen *Umbau* existierender Organisationen und nationaler Standards, einen *Rückbau* der Internationalisierung (Renationalisierung) oder gar einen *Austritt* aus bewährten Strukturen (Forderung nach *exit*). Die Regierung und die sie tragenden Fraktionen können dagegen als aktive Befürworter einer fortgesetzten Politik der Internationalisierung bezeichnet werden, als Protagonisten einer „Normalisierung“ des wiedervereinigten und souveränen Deutschlands (Baumann/Hellmann, 2001; Risse, 2004).²⁴ Sie weisen ein überwiegend loyales Reaktionsmuster auf, indem sie für eine

²⁴ Nach Baumann und Hellmann (2001: 66) bezeichnet Normalisierung „the process of ‘coming of age’, becoming more ‘self-confident’ and assertive, feeling less inhibited (befangen) by its pre-Second World War legacy”, im

Beibehaltung des *status quo* eintreten (Verbleib in den Bündnisstrukturen) und sich für weitere Internationalisierungsschritte aussprechen (*Ausbau*).

Hinsichtlich ihres *diagnostic* und *prognostic framings* kann die FDP keinem dieser beiden Diskurslager eindeutig zugeordnet werden. Sie nimmt sowohl in der Regierung als auch im Parlament eine vermittelnde Position zwischen ihrem Koalitionspartner und der Opposition ein: Auf Ebene der Problemdiagnose, indem sie die demokratischen Defizite und die sicherheitspolitischen Chancen der Internationalisierung gleichermaßen hervorhebt. Auf Ebene der Handlungsoptionen, indem sie zwar grundsätzlich für einen Ausbau der Internationalisierung eintritt, diesen aber an hohe prozedurale Voraussetzungen bindet (Verabschiedung einer Verfassungsnovelle und Mitspracherecht des Parlaments). Tabelle 2 fasst die Ergebnisse der *frame*-Analyse des deutschen Diskurses über die Entsendung deutscher Streitkräfte nach Bosnien-Herzegowina und Somalia zusammen und unterscheidet zwischen dem *framing* der internationalen Sicherheitspolitik und den Lösungsvorschlägen für wahrgenommene *trade-offs*.

Tabelle 2: Das *framing* der out-of-area-Debatte

	Diagnostic frame – Zielkonflikte der internationalen Sicherheitspolitik	Prognostic frame – Handlungsoptionen
Bundesregierung CDU/CSU	<p>Sicherheits-frame (positiv besetzt)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zugewinn an <i>Flexibilität</i> und <i>Effektivität</i> • <i>Sicherheit durch Gemeinschaft</i> (Bündnisfähigkeit, Bündnistreue, Bündnissolidarität, Reziprozität) vs. Isolation, Renationalisierung, <i>fear of abandonment</i> • <i>Einflussssicherung</i> <p>Sicherheits-frame (negativ besetzt)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hinweis auf <i>Abhängigkeit</i> von internationalen Bündnispartnern, da eigene Verteidigungskapazitäten im Notfall nicht mehr zur Verfügung stünden 	<p>Loyalität</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Status quo</i>: Verbleib in den deutschen Bündnisstrukturen (AWACS, UNOSOM II) • <i>Ausbau</i> der Internationalisierung durch Anpassung des deutschen Wehrrechts an die Bündnispartner <p>Voice</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Umbau/ Demokratisierung</i>: Demokratische Mitbestimmung durch abgestuftes Verfahren der Parlamentsbeteiligung bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr • <i>Umbau der VN</i>: Forderung nach einem ständigen Sitz Deutschlands im Sicherheitsrat

	Diagnostic frame – Zielkonflikte der internationalen Sicherheitspolitik	Prognostic frame – Handlungsoptionen
FDP	<p>Sicherheits-frame (positiv besetzt)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zugewinn an Effektivität • Sicherheit durch Gemeinschaft • Einflussssicherung <p>Legitimitäts-frame</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fehlende demokratische Kontrolle und Mitbestimmung bei <i>out-of-area</i>-Einsätzen • Umgehung des Parlaments in der verfassungsförmlichen Festlegung des Auftrags der Streitkräfte im GG 	<p>Loyalität</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Status quo</i>: Verbleib in den deutschen Bündnisstrukturen (Adria- und UNOSOM II-Operation) • <i>Ausbau</i> der Internationalisierung durch Anpassung des deutschen Wehrrechts an die Bündnispartner <p>Voice</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Umbau/ Demokratisierung</i>: demokratische Mitbestimmung des Bundestages an Einsatzentscheidungen durch hohes Zustimmungserfordernis (Zweidrittelmehrheit) <p>(Forderung nach) partiellem Exit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eilverfahren vor dem BVerfGe mit dem Gesuch um einen <i>Abzug</i> deutscher Truppen aus dem AWACS-Verband bis zur Entscheidung in der Hauptsache
SPD	<p>Sicherheits-frame (negativ besetzt)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nationale Autonomie- und Kontrollverluste durch „Anpassung an die <i>Permanent Five</i>“ • Verstrickung in militärische Abenteuer durch Ausweitung der Blauhelmeinsätze <p>Legitimitäts-frame</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentalisierung internationaler Sicherheitsorganisationen durch die Exekutive • Adria-, AWACS- und Somalia-Operationen bedürfen eines parlamentarischen Beschlusses • inhaltlicher Wandel des NATO und WEU-Vertrags am Parlament vorbei • Übertragung von Hoheitsrechten durch internationale Einordnung von Bundeswehrkontingenten in den VN-Verband ohne vorherige Zustimmung des Parlaments <p>Rechtsstaatlichkeits-frame</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Rechtsunsicherheit</i> für deutsche Soldaten durch Normkollusionen (deutsches Rechts vs. VN-Mandat) 	<p>Voice</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Umbau/ Demokratisierung</i>: Einschränkung des internationalen Handlungsspielraums der Exekutiven durch Begrenzung von Blauhelmoperationen auf <i>friedenserhaltende</i> Maßnahmen und die vorherige Zustimmung des Deutschen Bundestages <p>(Forderung nach) partiellem Exit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eilverfahren vor dem BVerfGe mit dem Gesuch um einen <i>Abzug</i> deutscher Truppen aus dem AWACS- und UNOSOM II-Verband bis zur Entscheidung in der Hauptsache <p>Loyalität</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Status quo</i>: Beteiligung der Bundeswehr nur an <i>Peacekeeping</i>-Operationen der VN
Die Grünen	<p>Sicherheits-frame (negativ besetzt)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nationale Autonomie- und Kontrollverluste <p>Legitimitäts-frame</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fehlende Mitbestimmung und Kontrolle des Parlaments durch exekutive „Salami-Taktik“ <p>Rechtsstaatlichkeits-frame</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Rechtsunsicherheit</i>: Deutsche Soldaten operieren ohne klare Verfassungslage in einer „rechtlichen Grauzone“ 	<p>Voice</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Umbau/ Demokratisierung der VN</i> • <i>Umbau</i>: Eingrenzung des Streitkräfteeinsatzes auf Systeme kollektiver Sicherheit (wie den VN) <p>Loyalität</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Ausbau</i> der Internationalisierung: Verzicht auf nationale Streitkräfte zielt auf Einhegung der exekutiven Entscheidungsautonomie über den Einsatz der Bundeswehr • <i>Ausbau</i>: Bildung einer supranationalen Streitkraft im Rahmen eines Gewaltmonopols der VN • <i>Status quo</i>: Beteiligung der Bundeswehr nur an <i>Peacekeeping</i>-Operationen der VN

	Diagnostic frame – Zielkonflikte der internationalen Sicherheitspolitik	Prognostic frame – Handlungsoptionen
PDS	<p>Sicherheits-frame (negativ besetzt)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verstrickungsgefahr: fließender Übergang in Kampfeinsätze <p>Legitimitäts-frame</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentalisierung internationaler Organisationen durch die Exekutive; Missbrauch durch „Großmächte“ 	<p>(Forderung nach) Exit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Auflösung von NATO und WEU (<i>Rückbau</i>) und sofortiger <i>Austritt</i> aus beiden „Interventionsbündnissen“ • <i>Rückbau</i>: keine Übertragung von Hoheitsgewalt über den militärischen und nichtmilitärischen Einsatz von Streitkräften des Bundes an internationale Organisationen • <i>Rückbau</i>: Ausschluss von Blauhelmeinsätzen
BVerfGe	<p>Sicherheits-frame (positiv besetzt)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sicherheit durch Gemeinschaft <p>Legitimitäts-frame</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verletzung der <i>Mitwirkungsrechte des Bundes</i> bei der Entscheidung über die Entsendung deutscher Soldaten nach Somalia 	<p>Loyalität</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Status quo</i>: Verbleib deutscher Truppen im AWACS- und UNOSOM II-Verband • <i>Ausbau</i>: Integrationsoffenheit der Bundesrepublik, Eingliederung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit möglich <p>Voice</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Umbau/ Demokratisierung</i>: demokratische Einhegung der sicherheitspolitischen Integration durch Einführung eines obligatorischen Parlamentsvorbehalts

Für die Bundesregierung, CDU/CSU und weite Teile der FDP lässt sich ein positives Sicherheits-*framing* ausmachen, in dem die Entscheidung, an der Seite der internationalen Partner die Sicherheitsratsbeschlüsse in der Adria, über dem Luftraum Bosnien-Herzegowinas und in Somalia umzusetzen als ‚Lackmustest‘ für die weitere Integration in VN, NATO und WEU interpretiert wird. Basierend auf den historischen Erfahrungen der Bundesrepublik bedeute die Mitgliedschaft in euro-atlantischen Organisationen und den VN *Sicherheit durch Gemeinschaft*. Die Beschwörung dieser Dimension der Internationalisierung erfolgt mit dem Verweis auf Prinzipien der „Bündnisverpflichtung“, „Berechenbarkeit“, „Glaubwürdigkeit“, bzw. „Ansehen als verlässlicher Bündnispartner“ oder „Solidarität und Mitverantwortung“. Gleichzeitig nimmt die Koalition auf das *framing* der Opposition Bezug, indem sie die negativen Konsequenzen hervorhebt, die sich aus einer Verweigerungshaltung der Bundesrepublik ergeben können: die Beibehaltung des *status quo* (Streitkräfteeinsatz nur im Rahmen von friedenserhaltenden Blauhelmsoperationen) oder ein *Rückbau* der Internationalisierung, wie sie Teile der SPD, Grünen oder PDS fordern, liefen auf eine „Isolierung“, „Sonderrolle“ oder „Renationalisierung“ hinaus. Diese Problemdiagnose bringt die Alternativlosigkeit der Situation zum Ausdruck, in der es kein Zurück zur ‚Politik der Selbstbeschränkung‘ geben könne. Die von der Regierung verordneten Gegenmaßnahmen (*prognostic framing*) zielen daher auf eine Herstellung der vollen „außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit“ und „Flexibilität“ der Bundesrepublik durch eine Anpassung der Wehrverfassung an die Standards der internationalen Partner (*Loyalität* gegenüber den bestehenden Sicherheitsstrukturen).

Obwohl Regierungsvertreter auch die möglichen Schattenseiten einer solchen „Einbindungspolitik“ (Hellmann, 1995) indirekt thematisieren, wird dieser Umstand nicht für negativ befunden. Der wiederholte Hinweis auf das *Abhängigkeitsverhältnis*, in das man sich in der voll integrierten AWACS-Luftraumüberwachungsflotte begeben habe, deutet zwar darauf hin, dass sich die Regierung nationaler *Autonomieverluste und Verstrickungsgefahren* durchaus bewusst ist: „Deutschland ist [...] so eingegliedert, so integriert in die westlichen, in die atlantischen Strukturen, es ist ein so unersetzlicher Teil dieser westlichen Gemeinschaft, dass wir gar nicht aussteigen können, ohne die Allianz und uns selbst auf das schwerste zu schädigen“, wie der CDU-Abgeordnete Karl Lamers zusammenfasst (BT-Plenarprotokoll 12/150: 12867f.). Allerdings wird dieser Sachverhalt im Sinne des *diagnostic framing* positiv bewertet: die Verortung der Bundesrepublik in die westliche Gemeinschaft und das Bekenntnis zum Multilateralismus sind zu einem Wert an sich geworden, der alle negativen Konsequenzen vernachlässigbar macht, die aus einer solchen Eingliederung resultieren können. Die Internationalisierung wird dabei nicht nur ideell und historisch begründet, sondern ebenfalls durch konkrete sicherheitspolitische Interessen, wie *Sicherheit durch Gemeinschaft, Einflussssicherung* und eine *effektivere Bearbeitung neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen*. Der Legitimations-*frame* spielt dagegen nur eine untergeordnete Rolle, da er an diesen Sicherheitsinteressen gemessen wird. Die demokratische Legitimation von sicherheitspolitischem Handeln, so die Interpretation der Koalition, dürfe die internationale Handlungsfähigkeit der Exekutive nicht gefährden.

Im Gegensatz dazu herrscht innerhalb der Opposition ein Verständnis von Internationalisierung vor, das die Eingliederung in Sicherheitsorganisationen als Garant gegen nationale und exekutive Alleingänge begreift. Ihr *framing* der *out-of-area*-Operationen konzentriert sich darauf, die Auswirkungen der Internationalisierung auf die *demokratische Rückbindung von sicherheitspolitischem Handeln* aufzuzeigen. Das *prognostic framing* der SPD und Grünen ist entsprechend darauf angelegt, der Legislative durch Verfassungsänderung ein Vetorecht bei Entscheidungen über Truppenentsendungen einzuräumen. Damit könne nicht nur der ‚*Verselbstständigungstendenz*‘ der Exekutive Einhalt geboten werden, sondern ebenfalls der *sicherheitspolitischen Gefahr*, ungewollt in einen Konflikt oder eine militärische Auseinandersetzung hineingezogen zu werden (*entrapment*). Auch die Anträge der SPD- und FDP-Fraktion auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (zeitweiliger *Austritt* aus den gemeinsamen Streitkräftestrukturen) sollen dazu beitragen, die Initiative des Parlaments zurückzugewinnen, bis das Bundesverfassungsgericht in der Hauptsache entschieden hat. Der Rechtsstaatlichkeits-*frame* wird von der Regierung dagegen gar nicht, von der Opposition (und den vom Mehrheitsurteil abweichenden Richtern) nur selten angeführt. In ihm bringen die Akteure die Sorge zum Ausdruck, die informelle Vertragsfortentwicklung der NATO- und WEU-

Verträge und die internationale Somalia-Mission schafften eine rechtliche „Grauzone“ (Däubler-Gmelin: 8636, BT-Plenarprotokoll 12/101; Lederer: 12943, BT-Plenarprotokoll 12/150), in der weder die Rechtsverbindlichkeit neuer Handlungsformen noch die Haftung von sicherheitspolitischem Handeln geklärt sei.

Um dennoch dem Vorwurf der Regierung zu entgehen, die Integrationsfähigkeit der Bundesrepublik zu gefährden und sich damit außerhalb des außen- und sicherheitspolitischen Konsens zu stellen, heben mit Ausnahme der PDS alle Parteien ihr Bekenntnis zu internationalen Sicherheitsorganisationen hervor. In ihren Anträgen setzen sie sich einheitlich für eine Stärkung bzw. einen *Ausbau* der VN als kollektivem Sicherheitssystem ein (*Loyalität*). Während sich die SPD nach parteiinternen Auseinandersetzungen auch gegenüber *Peacekeeping*-Operationen der VN öffnet (*Loyalität*), stehen NATO und WEU als „Militär-“ bzw. „Interventionsbündnisse“ (Wieczorek-Zeul: 8653, BT-Drs. 12/3055; BT-Plenarprotokoll 12/101) tendenziell in der Kritik (*voice*). Nach Ansicht der Opposition bürgen sie ein höheres Risiko für das normative Gut Sicherheit, da spätestens mit den Peterberger-Beschlüssen ein ‚Hineingleiten in militärische Abenteuer‘ wahrscheinlicher geworden sei.

Der Deutungskampf über Zielkonflikte der internationalisierten Sicherheitspolitik zwischen Regierung und Opposition wird erst durch die konsekutiven Urteile des Bundesverfassungsgerichts 1993 und 1994 entschärft und in rechtliche Bahnen gelenkt: Das Gericht greift beide dominanten *framings* der Parteien auf, indem es einerseits das zentrale Sicherheitsinteresse der Regierung, die sicherheitspolitische Integration der Republik fortzusetzen (*Sicherheit durch Gemeinschaft*), auf verfassungsrechtliche Grundlage hebt (Art. 24 Abs. 2 GG). Andererseits erkennt es Bedenken der Opposition an, dass sich das sicherheitspolitische Handeln der Regierung innerhalb kollektiver Sicherheitssysteme der *Mitbestimmung des Bundestags* entziehen könne. Mit der Herleitung eines Parlamentsvorbehalts schützen die Richter das Parlament davor, zu einem reinen ‚Aklamationsorgan‘ zu werden und räumen ihm eine *exit*-Option für den Streitkräfteeinsatz (innerhalb internationaler Strukturen) ein. Das Bundesverfassungsgericht erweist sich auf diese Weise als vermittelnde Instanz zwischen den gegenläufigen *frames* der Exekutive und Legislative. Seine Entscheidung hat die Dynamik der Auseinandersetzung dahingehend beeinflusst, dass weniger das *ob* der Internationalisierung zur Verhandlung steht, als dessen *prozedurale Ausgestaltung*, d.h. dessen *Umbau*. In diesem Zusammenhang folgert Duffield, “the debate in Germany has centered not on *whether* Germany ought to act through institutions, but on *which ones* should be employed and whether any adjustments in their structure and/or brief were required” (Duffield, 1998: 66).

Um zu untersuchen, ob dieses *framing* auch über die *out-of-area*-Debatte hinaus Wirkung entfaltet oder ob sich die Strategien der Akteure und deren Handeln im Laufe

der Zeit wandeln, bedarf es weiterer Forschung. Denn bereits fünf Jahre später finden sich die beiden großen Diskurskoalitionen im Kosovokrieg in scheinbar vertauschten Rollen wieder. Die rot-grüne Koalition unter Bundeskanzler Schröder schickte die Bundeswehr im Rahmen der NATO-Operation *Allied Force* zum ersten Mal in einen Kampfeinsatz. Allerdings unter verändertem Vorzeichen: An die Stelle der Bündnistreue und Reziprozität tritt nun ein *framing* des Einsatzes als *humanitäre Intervention* zum Schutz der Zivilbevölkerung. Eine Untersuchung der Kontroverse über multinationale Auslandseinsätze unter Einbezug weiterer Fälle kann dazu beitragen, bestimmte ‚Konjunkturzyklen‘ von *frames* zu identifizieren und deren Einfluss auf das Verhalten der Akteure nachzuvollziehen.

LITERATUR

- Barnett, M. N./Finnemore, M. (1999): The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*, 53, 699-732.
- Baumann, R. (2006): *Der Wandel des deutschen Multilateralismus. Eine diskursanalytische Untersuchung deutscher Außenpolitik*, Baden-Baden, Nomos.
- Baumann, R./Hellmann, G. (2001): Germany and the Use of Military Force: ‚Total War‘, the ‚Culture of Restraint‘ and the Quest for Normality. *German Politics*, 10, 61-82.
- Benford, R. D./Snow, D. A. (2000): Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, 611-639.
- Blumenwitz, D. (1996 [1993]-a): Gegenäußerung der Bundesregierung vom 2. April 1993 auf den Antrag der FDP, AWACS-Verfahren - 2 BvE 5/93, - 2 BvQ 11/93. In: DAU, K. & WÖHRMANN, G. (Hrsg.) *Der Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte. Eine Dokumentation des AWACS-, des Somalia- und des Adria-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Blumenwitz, D. (1996 [1993]-b): Gegenäußerung der Bundesregierung vom 4. April 1993 auf den Antrag der SPD, AWACS-Verfahren - 2 BvE 5/93, - 2 BvQ 11/93. In: DAU, K. & WÖHRMANN, G. (Hrsg.) *Der Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte. Eine Dokumentation des AWACS-, des Somalia- und des Adria-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Bothe, M. (1996 [1992]): Antragsschrift der SPD vom 7. August 1992, Adria-Verfahren - 2 BvE 3/92 - In: DAU, K. & WÖHRMANN, G. (Hrsg.) *Der Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte. Eine Dokumentation des AWACS-, des Somalia- und des Adria-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Bothe, M. (1996 [1993]-a): Antragsschrift der SPD vom 15. Juni 1993, Somalia-Verfahren - 2 BvQ 17/93. In: DAU, K. & WÖHRMANN, G. (Hrsg.) *Der Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte. Eine Dokumentation des AWACS-, des Somalia- und des Adria-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Bothe, M. (1996 [1993]-b): Antragsschrift der SPD vom 18. Juni 1993, AWACS-Verfahren - 2 BvE 5/93 -, - 2 BvE 7/93 -. In: DAU, K. & WÖHRMANN, G. (Hrsg.) *Der Auslandseinsatz deutscher Streit-*

kräfte. Eine Dokumentation des AWACS-, des Somalia- und des Adria-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.

- BT-Drs.12/2895. (1992): Drucksache des Deutschen Bundestages 12/2895: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 24 und 87a). 12. Wahlperiode, 23.06.1992. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/028/1202895.pdf> [Zugriff am 1.11.2012].
- BT-Drs. 12/3014. (1992): *Drucksache des Deutschen Bundestages 12/3014: Für eine Zivilisierung internationaler Beziehungen – Politik nicht-militärischer Konfliktlösung.* 12. Wahlperiode, 02.07.1992 [Online]. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/030/1203014.pdf> [Zugriff am 1.11.2012].
- BT-Drs. 12/3055. (1992): Drucksache des Deutschen Bundestages 12/3055: Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 24 und 87a). 12. Wahlperiode, 21.07.1992. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/030/1203055.pdf> [Zugriff am 1.11.2012].
- BT-Drs. 12/3779. (1992): Drucksache des Deutschen Bundestages 12/3779: Nichtmilitärische Unterstützung der Vereinten Nationen. 12. Wahlperiode, 19.11.1992. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/037/1203779.pdf> [Zugriff am 1.11.2012].
- BT-Drs. 12/4107. (1993): Drucksache des Deutschen Bundestages 12/4107: Entwurf eines Gesetzes zur klarstellenden Änderung des Grundgesetzes. 12. Wahlperiode, 14.01.1993. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/041/1204107.pdf> [Zugriff am 1.11.2012].
- BT-Drs. 12/4135. (1993): Drucksache des Deutschen Bundestages 12/4135: Entwurf eines Gesetzes zur klarstellenden Ergänzung des Grundgesetzes. 12. Wahlperiode, 15.01.1993. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/041/1204135.pdf> [Zugriff am 1.11.2012].
- BT-Drs. 12/4710. (1993): Drucksache des Deutschen Bundestages 12/4710: Keine Beteiligung der Bundeswehr an der Durchsetzung des Flugverbots über Bosnien Herzegowina. 12. Wahlperiode, 6.04.1993. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/047/1204710.pdf> [Zugriff am 1.11.2012].
- BT-Drs. 12/5136. (1993): Drucksache des Deutschen Bundestages 12/5136: Sofortiger Rückzug aus Somalia. 12. Wahlperiode, 16.06.1993. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/051/1205136.pdf> [Zugriff am 1.11.2012].
- BT-Drs. 12/5140. (1993): Drucksache des Deutschen Bundestages 12/5140: Beendigung des Einsatzes der Bundeswehr in Somalia. 12. Wahlperiode, 16.06.1993. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/051/1205140.pdf> [Zugriff am 1.11.2012].
- BT-Drs. 12/5728. (1993): Drucksache des Deutschen Bundestages 12/5728: Aufwertung und Demokratisierung der Vereinten Nationen. 12. Wahlperiode, 22.09.1993. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/057/1205728.pdf> [Zugriff am 1.11.2012].
- BT-Plenarprotokoll 12/101. (1992): Plenarprotokoll, Stenographischer Bericht der 101. Sitzung der 12. Wahlperiode, 22.07.1992. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/12/12101.pdf> [Zugriff am 1.11.2012].
- BT-Plenarprotokoll 12/132. (1993): Plenarprotokoll, Stenographischer Bericht der 132. Sitzung der 12. Wahlperiode, 15.01.1993. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/12/12132.pdf> [Zugriff am 1.11.2012].
- BT-Plenarprotokoll 12/150. (1993): Plenarprotokoll, Stenographischer Bericht der 150. Sitzung der 12. Wahlperiode, 26.03.1993. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/12/12150.pdf> [Zugriff am 1.11.2012].

- BT-Plenarprotokoll 12/151. (1993): Plenarprotokoll, Stenographischer Bericht der 151. Sitzung der 12. Wahlperiode, 21.04.1993. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/12/12151.pdf> [Zugriff am 1.11.2012].
- BT-Plenarprotokoll 12/163. (1993): Plenarprotokoll, Stenographischer Bericht der 163. Sitzung der 12. Wahlperiode, 17.06.1993. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/12/12163.pdf#P.13992> [Zugriff am 1.11.2012].
- BT-Plenarprotokoll 12/169. (1993): Plenarprotokoll, Stenographischer Bericht der 169. Sitzung der 12. Wahlperiode, 2.07.1993. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/12/12169.pdf> [Zugriff am 1.11.2012].
- BT-Plenarprotokoll 12/177. (1993): Plenarprotokoll, Stenographischer Bericht der 177. Sitzung der 12. Wahlperiode, 24.09.1993. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/12/12177.pdf> [Zugriff am 1.11.2012].
- BVerfGE (1996 [1993]-a): Tonbandwortprotokoll der mündlichen Verhandlung am 7. April 1993, AWACS-Verfahren - 2 BvE 5/93, - 2 BvQ 11/93. In: DAU, K. & WÖHRMANN, G. (Hrsg.) *Der Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte. Eine Dokumentation des AWACS-, des Somalia- und des Adria-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- BVerfGE (1996 [1993]-b): Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 8. April 1993, AWACS-Verfahren - 2 BvE 5/93 -, - 2 BvQ 11/93 -. In: DAU, K. & WÖHRMANN, G. (Hrsg.) *Der Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte. Eine Dokumentation des AWACS-, des Somalia- und des Adria-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- BVerfGE (1996 [1993]-c): Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juni 1993, Somalia-Verfahren - 2 BvQ 17/93 -. In: DAU, K. & WÖHRMANN, G. (Hrsg.) *Der Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte. Eine Dokumentation des AWACS-, des Somalia- und des Adria-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- BVerfGE (1996 [1994]-a): Urteil des Zweiten Senats vom 12. Juli 1994, - 2 BvE 3/93 -, - 2 BvE 5/93 -, - 2 BvE 7/93 -, - 2 BvE 8/93 -. In: DAU, K. & WÖHRMANN, G. (Hrsg.) *Der Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte. Eine Dokumentation des AWACS-, des Somalia- und des Adria-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- BVerfGE, K. (1996 [1994]-b): Tonband-Wortprotokoll der mündlichen Verhandlung vom 19. und 20. April 1994, - 2 BvE 3/93 -, - 2 BvE 5/93 -, - 2 BvE 7/93 -, - 2 BvE 8/93 -. In: DAU, K. & WÖHRMANN, G. (Hrsg.) *Der Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte. Eine Dokumentation des AWACS-, des Somalia- und des Adria-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Deitelhoff, N./Fischer-Lescano, A. (2012): Politik und Recht der privatisierten Sicherheit. In: FISCHER-LESACARNO, A. & MAYER, P. (Hrsg.) *Recht und Politik globaler Sicherheit: Bestandsaufnahme und Erklärungsansätze*. Frankfurt am Main: Campus.
- Deitelhoff, N./Geis, A. (2009): Securing the State, Undermining Democracy: Internationalization and Privatization of Western Militaries. Bremen.
- Donati, P. R. (2011): Die Rahmenanalyse politischer Diskurse. In: KELLER, R., HRISELAND, A., SCHNEIDER, W. & VIEHÖVER, W. (Hrsg.) *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag.

- Duffield, J. S. (1998): *World power forsaken: political culture, international institutions, and German security policy after unification*, Stanford, Calif., Stanford University Press.
- Duffield, J. S. (2008): International Security Institutions: Rules, Tools, Schools, or Fools? . In: RHODES, R. A. W., BINDER, S. A. & ROCKMAN, B. A. (Hrsg.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Entman, R. M. (1993): Framing: Towards Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43, 51-58.
- Frowein, J./Ipsen, K. (1996 [1993]-a): Die Gegenäußerung der Bundesregierung vom 17. Juni 1993. In: DAU, K. & WÖHRMANN, G. (Hrsg.) *Der Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte. Eine Dokumentation des AWACS-, Somalia- und Adria-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Frowein, J./Ipsen, K. (1996 [1993]-b): Die Gegenäußerung der Bundesregierung vom 30. August 1993 - 2 BvE 8/93 - In: DAU, K. & WÖHRMANN, G. (Hrsg.) *Der Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte. Eine Dokumentation des AWACS-, Somalia- und Adria-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Frowein, J./Ipsen, K. (1996 [1993]-c): Gegenäußerung der Bundesregierung vom 14. Januar 1993, Adria-Verfahren - 2 BvE 3/92 -. In: DAU, K. & WÖHRMANN, G. (Hrsg.) *Der Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte. Eine Dokumentation des AWACS-, Somalia- und Adria-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Gareis, S. B. (2009): Zwischen Bündnisräson und Parlamentsvorbehalt - Wer entscheidet über Auslandseinsätze der Bundeswehr? In: DÖRFLER-DIERKEN, A. & PORTUGALL, G. (Hrsg.) *Friedensethik und Sicherheitspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Gareis, S. B. (2011): Militärische Auslandseinsätze und die Transformation der Bundeswehr. In: JÄGER, T., HÖSE, A. & OPPERMANN, K. (Hrsg.) *Deutsche Außenpolitik Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. Wiesbaden: VS.
- Gennrich, C. (1993a): "Keine militärische Aktivität ohne Grundgesetz-Änderung". *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 01/26/1993, 1.
- Gennrich, C. (1993b): Den Ausweg aus der Sackgasse sucht die Koalition bei der SPD. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 03/24/1993, 1.
- Gennrich, C. (1993c): Die FDP sieht die Gefahr eines endlosen Streits vorerst gebannt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 03/26/1993, 1-2.
- Gennrich, C. (1993d): Liberale streben Vermittlerrolle zur Grundgesetzänderung an / Der Awacs-Streit. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 03/30/1993, 1-2.
- Gennrich, C. (1993e): Die Bonner Parteien versuchen ziemlich erfolglos, Ordnung in ihre Reihen zu bringen. Kinkels Angebot für einen Kompromiß sorgt allenthalben für Ärger *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 06/22/1993, 8.
- Giddens, A. (1985): *The Nation-State and Violence*, London, Macmillan.

- Goffman, E. (1974): *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*, Cambridge, M.A., Harvard University Press.
- Haftendorn, H. (2001): *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung. 1945-2000.*, Stuttgart/München, Deutsche Verlags-Anstalt.
- Harnisch, S. (2006): *Internationale Politik und Verfassung. Die Domestizierung der deutschen Sicherheits- und Europapolitik*, Baden-Baden, Nomos.
- Hellmann, G. (1995): Einbindungspolitik: German Foreign Policy and the Art of Declaring 'Total Peace'. In: CALLIEß, J. & MOLTSMANN, B. (Hrsg.) *Die Zukunft der Außenpolitik: Deutsche Interessen in den internationalen Beziehungen*. Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie Loccum.
- Hirschmann, A. O. (1974): *Abwanderung und Widerspruch: Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten* Tübingen, Mohr.
- Juhász, Z. (2001): German Public Opinion and the Use of Force in the Early 1990s. In: EVERTS, P. & ISERNIA, P. (Hrsg.) *Public Opinion and the International Use of Force*. London: Routledge.
- Kaim, M. (2007): Deutsche Auslandseinsätze in der Multilateralismusfalle? . In: MAIR, S. (Hrsg.) *Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).
- Kinkel, K. (1994): Erklärung der Bundesregierung - Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, 22.07.1994. *Bulletin Nr. 70*, 657-659.
- Kohl, H. (1993): Die Sicherheitsinteressen Deutschlands. Rede des Bundeskanzlers Helmut Kohl anlässlich der 30. Konferenz für Sicherheitspolitik in München, 6.02.1993. *Bulletin Nr. 13*, 101-105.
- Kohl, H. (1994): Europäische Sicherheit und die Rolle Deutschlands. Rede des Bundeskanzlers Dr. Helmut Kohl anlässlich der 31. Sicherheitskonferenz in München, 5.02.1994. *Bulletin Nr. 15* 133-137.
- Krahmann, E. (2003): Conceptualizing Security Governance. *Cooperation and Conflict*, 38, 5-26.
- Leibfried, S./Zürn, M. (2005): Reconfiguring the National Constellation. In: LEIBFRIED, S. & ZÜRN, M. (Hrsg.) *Transformations of the State?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayer, S. (2009): *Europäische Sicherheitspolitik jenseits des Nationalstaats. Die Internationalisierung von Präventions- und Interventionsmaßnahmen in NATO und EU*, Frankfurt/ New York, Campus.
- Mayer, S./Tohidpur, T. (2010): Recht und Politik der internationalisierten Sicherheit. [Unveröffentlichtes Manuskript].
- Mayring, P. (2000): Qualitative Inhaltsanalyse. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 1.
- Meiers, F.-J. (2006): *Zu neuen Ufern? Die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einer Welt des Wandels 1990-2000*, Paderborn, Ferdinand Schöningh.
- Nolte, G. (1994): Bundeswehreinsätze in kollektiven Sicherheitssystemen. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 54, 652-755.
- PDS/Linke (1992): Positionen und Forderungen - September 1992 -. In: BÜRO ANDREA LEDERER, P. L. L. Z. F. (Hrsg.) *Dokumentation zur geplanten Erweiterung der Aufgaben der Bundeswehr. Positionen/Materialien/Gesetzentwürfe*. Bonn.

- Philippi, N. (1997): *Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland*, Frankfurt a.M., Europäischer Verlag der Wissenschaften.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (13.11.1991): NATO-Gipfelkonferenz in Rom am 7. und 8. November. *Bulletin Nr. 128* 1033-1048.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (23.06.1992): Petersberg-Erklärung. *Bulletin Nr. 68*, 649-654.
- Rein, M./Schön, D. (1991): Frame-Reflective Policy Discourse. In: WAGNER, P., HIRSCHON WEISS, C., WITTROCK, B. & WOLLMAN, H. (Hrsg.) *Social Sciences and Modern States. National Experiences and Theoretical Crossroads*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rühe, V. (1993): Gestaltung euro-atlantischer Politik – eine „Grand Strategy“, für eine neue Zeit. Rede des Bundesverteidigungsministers Volker Rühe anlässlich des „Alastair Buchan Memorial 1993“ in London, 26.03.1993. *Bulletin Nr. 27*, 229-233.
- Ryjáček, J. (2009): Losing the Power of Parliament? Participation of the Bundestag in the Decision-Making Process Concerning Out-of-Area Military Operations. *German Politics*, 18, 485 – 500.
- Schmidt-Jortzig, E. (1996 [1993]): Antragsschrift der F.D.P. vom 2. April 1993, AWACS-Organstreifverfahren - 2 BvQ 11/93. In: DAU, K. & WÖHRMANN, G. (Hrsg.) *Der Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte. Eine Dokumentation des AWACS-, des Somalia- und des Adria-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Schreier, M. (2012): *Qualitative Content Analysis in Practice*, London, Sage.
- Snow, D. A./Benford, R. D. (1988): Ideology Frame Resonance, and Participation Mobilization. In: KLANDERMANS, B., KRIESI, H. & TARROW, S. (Hrsg.) *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research Across Cultures*. Greenwich: JAI Press.
- Snyder, G. H. (1984): The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics*, 36, 461-495.
- SPD Sofortprogramm. (1992): Deutschlands Rolle in der Völkergemeinschaft neu bestimmen. Beschlüsse des außerordentlichen Parteitags am 16.-17. November in Bonn
- Tilly, C. (1985): War Making and State Making as Organized Crime. In: EVANS, P., RUESCHEMEYER, D. & SKOCPOL, T. (Hrsg.) *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Von Ondarza, N. (2010): Eine Frage der Flexibilität. Rechtliche Rahmenbedingungen für den Streitkräfteeinsatz. In: JONAS, A. & VON ONDARZA, N. (Hrsg.) *Chancen und Hindernisse für die europäische Streitkräfteintegration: Grundlegende Aspekte deutscher, französischer und britischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Vergleich*. Wiesbaden: VS.
- Wagner, W. (2006a): The Democratic Control of Military Power Europe. *Journal of European Public Policy*, 13, 200-216.
- Wagner, W. (2011): *Die parlamentarische Kontrolle internationalisierter Sicherheitspolitik.*, Baden-Baden, Nomos-Verl.-Ges.
- Wiefelspütz, D. (2003): Der Einsatz der Streitkräfte und die konstitutive Beteiligung des Deutschen Bundestages. *Neue Zeitschrift für Wehrrecht*, 2003, 133-151.

Wolf, K. D. (2000): *Die Staatsräson - Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*, Baden-Baden, Nomos.

Zangl, B./Zürn, M. (2003): *Frieden und Krieg: Sicherheit in der nationalen und postnationalen Konstellation*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.

BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG

Berenike Prem ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ der Universität Bremen und im Teilprojekt D7 „Reaktionen auf Güterkonflikte der postnationalen Sicherheitspolitik“ tätig.

Telefon: +49 421 218 56638

Fax: +49 421 218-56633

E-Mail: berenike.prem@sfb597.uni-bremen.de

Anschrift: Universität Bremen, Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“, Linzer Strasse 9a, D 28359 Bremen